



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MICHELLE KESSLER KUMMER

**A LIMITAÇÃO AO *IUS HONORUM*: RETROATIVIDADE INAUTÊNTICA DA
LEI COMPLEMENTAR 135/2010**

FLORIANÓPOLIS

2018

MICHELLE KESSLER KUMMER

**A LIMITAÇÃO AO *IUS HONORUM*: RETROATIVIDADE INAUTÊNTICA DA
LEI COMPLEMENTAR 135/2010**

Monografia submetida ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Santa Catarina como requisito
para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

FLORIANÓPOLIS/SC

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “A LIMITAÇÃO AO *IUS HONORUM*: RETROATIVIDADE INAUTÊNTICA DA LEI COMPLEMENTAR 135/2010”, elaborado pela acadêmica Michelle Kessler Kummer, defendido em 03/07/2018 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 03 de julho de 2018.

Orides Mezzaroba
Professor Orientador

Daiane Sandra Tramontini
Membro da Banca

Eduardo Jonas Soares
Membro da Banca



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluna: Michelle Kessler Kummer

Matrícula: 13201169

RG: 5041580

Título do TCC: A limitação ao *ius honorum*: retroatividade inautêntica da Lei Complementar 135/2010

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Eu, Michelle Kessler Kummer, acima qualificada; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, SC, 03 de julho de 2018.

Michelle Kessler Kummer

AGRADECIMENTOS

À minha família, por todo apoio e incentivo. Em especial, agradeço à minha mãe pelo tempo e amor depositados para comigo desde sempre.

Ao Gustavo Schiochet, por ser um exemplo de dedicação, esforço e compromisso para com os estudos.

Aos meus amigos, pelos momentos de alegria e por todo apoio. Ademais, não devo deixar de mencionar meu amigo Gustavo Dagostim, ao qual agradeço pelo apoio e por toda a cumplicidade que desenvolvemos nesses anos de graduação.

Aos colegas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que tão bem me acolheram no decorrer do estágio realizado. Agradeço por todos os ensinamentos.

Ao meu orientador, pelo auxílio e prestatividade ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

“[...] as normas de ordem pública encontram, no postulado tutelar inscrito no art. 5º, XXXVI, da Lei Fundamental, um obstáculo político-jurídico absolutamente insuperável, a significar que não podem desconstituir consequências jurídicas resultantes de situações pretéritas nem imputar a fatos lícitos ocorridos no passado efeitos novos limitativos de direitos, ainda mais se se tratar de direitos fundamentais, como o direito de participação política, fundamento legitimador da prerrogativa de ser candidato.” – Voto do Ministro Celso de Mello, no julgamento do Recurso Extraordinário 929.670/DF.

RESUMO

O presente trabalho aborda a eficácia da aplicação retroativa da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, Lei da Ficha Limpa, e parte do questionamento sobre quais são os motivos que levaram a possibilidade de a referida lei retroagir no tempo, com o objetivo de responder se essa aplicação é adequada legalmente. A abordagem foi realizada pelo método dedutivo, apresentando nos dois primeiros capítulos o resultado de revisão bibliográfica e no terceiro a análise jurisprudencial efetuada com base na teoria exposta nos capítulos iniciais. Primeiramente, passou pelo estudo histórico para compreender como se deu o surgimento da lei que limita *ius honorum*. Na sequência, é apresentado o procedimento da Lei da Ficha Limpa bem como as hipóteses de inelegibilidades. Depois, busca desenvolver estudo acerca dos princípios constitucionais relativos aos direitos políticos bem como estabelecer análise a respeito da retroatividade, da retrospectividade e do devido processo legal. Ainda, é realizada a análise da vigência da Lei 135/2010 no tempo, de forma a estudar o julgamento do Recurso Especial (REsp) 929.670/DF. Ao final, objetiva ponderar se a aplicação retroativa da Lei da Ficha Limpa é mera condição de inelegibilidade ou viola a coisa julgada. Desse modo, conclui que o princípio da irretroatividade deve preponderar sobre fatos anteriores à promulgação da Lei da Ficha Limpa em análise, pois é entendimento que melhor corresponde aos princípios constitucionais e ditames internacionais.

Palavras-chave: Direitos Políticos. Lei Complementar 135/2010. Inelegibilidade. Retroatividade. Segurança Jurídica.

ABSTRACT

This study has as its theme the efficiency of the retroactive application of the Supplemental Law No. 135, 4 June 2010, as known as the Clean Record Act. Begins with what are the reasons that led the possibility of the retroacting of this law, with the aim to answer if this application is legally appropriate. Initially, the research went through historical analysis to understand the emergence of the law that limits the *ius honorum* (the right to hold a public office). In addition, the study shows the Clean Record Act procedure as well as the causes that can lead to the ineligibility. Afterwards, it seeks to develop study about the constitutional principles relating to political rights and establish an analysis about the retroactivity, non-retroactivity and the due process of law. In addition, there is an analysis of the Supplemental Law 135/2010 on the time, with the intention to consider whether the retroactive application of this law is just a condition of ineligibility or if it violates the claim preclusion. Therefore, it concludes that the principle of non-retroactivity must prevail over facts prior to the promulgation of the law under review, as this understanding is the one that most suits with the constitutional principles and international standards.

Keywords: Political Rights. Clean Record Act. Ineligibility. Retroactivity. Legal Security.

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

| | |
|------|--|
| ADC | – Ação Declaratória de Constitucionalidade |
| ADI | – Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| OAB | – Ordem dos Advogados do Brasil |
| REsp | – Recurso Especial |
| RE | – Recurso Extraordinário |
| STE | – Supremo Tribunal Eleitoral |
| STF | – Supremo Tribunal Federal |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 10 |
| 1 DIREITOS POLÍTICOS E HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA | 13 |
| 1.1 BREVES PONDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A ORIGEM DO ESTADO | 13 |
| 1.1.1 Democracia | 15 |
| 1.1.2 Representação Política | 16 |
| 1.2 DIREITOS POLÍTICOS | 18 |
| 1.2.1 A Iniciativa Popular | 19 |
| 1.2.2 Elegibilidade | 20 |
| 1.2.2.1 Capacidade Eleitoral Ativa | 21 |
| 1.2.2.2 Capacidade Eleitoral Passiva | 22 |
| 1.3 HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA | 23 |
| 1.3.1 A Lei nº 9.840/1999 | 23 |
| 1.3.2 A Lei Complementar nº 135/2010 | 24 |
| 1.3.3 A Ficha Limpa em Debate no Poder Judiciário | 25 |
| 1.3.3.1 O Controle de Convencionalidade da Lei Complementar nº 135/2010 | 27 |
| 2 AS INELEGIBILIDADES E A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 | 31 |
| 2.1 INELEGIBILIDADES | 31 |
| 2.1.1 Princípio da Moralidade Eleitoral | 33 |
| 2.2 NOVAS INELEGIBILIDADES | 34 |
| 2.3 A CONTAGEM DOS PRAZOS | 36 |
| 2.4 HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADES COM O ADVENTO DA LEI DA FICHA LIMPA | 38 |
| 2.4.1 Sentença Judicial (condenação eleitoral, criminal e improbidade administrativa) | 39 |
| 2.4.1.1 Condenações Penais que não Ocasionam Inelegibilidade | 39 |
| 2.4.2 A Inelegibilidade por Rejeição de Contas | 40 |
| 2.4.3 Perda de Cargo | 41 |
| 2.4.4 Renúncia ao Cargo Eletivo em Razão ao Oferecimento de Petição Capaz de Resultar Perda do Mandato | 42 |
| 2.4.5 Exclusão do Exercício da Profissão em Virtude de Decisão Sancionatória Proferida por Órgão Profissional Competente | 43 |
| 2.4.6 A Responsabilidade por Liquidez Judicial ou Extrajudicial de Estabelecimento de Crédito, Financiamento ou Seguro | 46 |
| 3 A VIGÊNCIA, NO TEMPO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010 | 47 |
| 3.1 Princípio da Irretroatividade | 47 |
| 3.1.1 Princípio da Legalidade e da Retroatividade | 50 |
| 3.2 O Princípio do Estado Democrático de Direito | 51 |

| | |
|---|-----------|
| 3.3 Retroatividade da Lei da Ficha Limpa | 52 |
| 3.3.1 A Retroatividade conforme o Pleito de 2012 | 55 |
| 3.3.2 Recurso Extraordinário nº 929.670/DF: o alcance da Lei da Ficha Limpa a fatos anteriores à sua entrada em vigor (ou do regime imposto pela Lei da Ficha Limpa a fatos anteriores à sua vigência) | 57 |
| 3.4 OFENSA À COISA JULGADA | 61 |
| CONCLUSÃO | 64 |
| REFERÊNCIAS | 67 |

INTRODUÇÃO

A temática dos direitos políticos envolve também os direitos fundamentais, sendo que aquele deve ser compreendido em conjunto com o panorama histórico de determinado local. A partir disso, entende-se que esses direitos são variáveis de acordo com o meio e ao tempo ao qual estão inseridos.

Necessário tal entendimento, pois, a Lei da Ficha Limpa aqui tratada é amplamente defendida pela maioria da população, mormente por conta da ilusória aceção de que tais impedimentos proporcionarão candidatos mais qualificados. Porém, diante de uma análise técnica a respeito de algumas disposições da lei, verificam-se determinados impasses, que culminam por limitar direitos basilares sem justificativa plausível em relação a algumas hipóteses, ultrapassando, por exemplo, os limites do princípio da proporcionalidade.

A lei em análise impõe aos políticos limitações de elegibilidade, de modo que altera consideravelmente o cenário democrático nacional. Assim, o candidato condenado em processo criminal ou que se enquadre nos dispositivos da lei das inelegibilidades terá restrição eleitoral que perdurará pelo interregno de oito anos, dentre outras especificações.

O Supremo Tribunal Federal (STF) fixou o entendimento que os condenados por crimes de abuso do poder político ou poder econômico antes da vigência da Lei da Ficha Limpa se enquadram à limitação do *ius honorum*¹. Com isso, tornam-se inelegíveis até mesmo os políticos já eleitos, ante a possibilidade de perda do mandato, com respaldo em decisões atuais do Judiciário.

O trabalho proposto tem como objetivo responder a seguinte questão: pode a Lei da Ficha Limpa retroagir no tempo e alcançar fatos passados sem atingir ofensa ao direito adquirido e princípio da irretroatividade das leis?

Os direitos políticos merecem ser exemplificados com o objetivo de entender os motivos da lei e, ao fim, proporcionar o entendimento de que essas limitações não se justificam do modo como estão inseridas.

No entanto, esta pesquisa tem o propósito de analisar a eficácia da aplicação retroativa da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, popularmente conhecida como a aclamada Lei da Ficha Limpa. Para tanto, parte da análise de processos que

¹ Direito de concorrer a cargos eletivos.

questionaram e mesmo definiram a essa legalidade da referida lei, bem como a possibilidade da sua retroação no tempo.

Quando uma norma jurídica determina efeitos sobre situações já existentes, é o que se compreende por retroatividade inautêntica ou retrospectividade. Assim, a monografia tem por objetivo principal responder se essa aplicação é devida aos casos delineados pela Lei Complementar 135/2010 ou se é cabível a preponderância da irretroatividade das leis nessas hipóteses.

Os motivos que levaram a escolha do tema partem do significativo interesse pela matéria de direito eleitoral, bem como do campo penal. Assim, a Lei da Ficha Limpa, apesar de não versar apenas sobre crimes, dispõe em significativa parte de texto legal sobre infrações dessa disciplina. A aplicação da lei no tempo e o instituto da retroatividade também fazem parte da temática, sendo que o conjunto de todos os elementos citados conseguem fornecer uma sistematização das áreas que, em minha perspectiva, são de relevância e importantes para compreender a situação democrática e política atual.

A metodologia utilizada neste trabalho foi o método de abordagem dedutivo, o qual possibilitou a análise conclusiva a respeito da irretroatividade da Lei da Ficha Limpa, de maneira que tal princípio estabelece segurança jurídica às decisões do Judiciário. A técnica de pesquisa fundamentou-se em pesquisas bibliográficas por meio de livros, dissertações, artigos e notícias bem como a consulta ao texto de Lei Constitucional e normas infralegais. Ainda, ressalta-se que o trabalho foi elaborado conforme o estabelecido pela Associação Brasileiras de Normas e Técnicas (ABNT).

O presente estudo está estruturado em três partes: a primeira seção trata dos direitos políticos e do histórico da Lei da Ficha Limpa; no segundo momento tratará das inelegibilidades e aspectos específicos da referida Lei; e, por fim, será abordada a vigência, no tempo, da Lei Complementar em questão.

No primeiro capítulo deste trabalho serão abordados alguns conceitos do Direito Eleitoral e elementos históricos para melhor compreender o cenário político atual. De início, o trabalho está situado no âmbito da representatividade política e na forma em como se estabeleceu a democracia e a presente conjuntura de direitos políticos. Ademais, essa seção descreve o histórico e a forma pela qual se deu o surgimento da lei que limita *ius honorum*, bem como fará uma breve análise acerca do controle concentrado de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

O segundo capítulo iniciará com a exposição do conceito e das hipóteses de inelegibilidades dispostas na legislação pátria. Além disso, apresentará o procedimento

da Lei da Ficha Limpa e sua aplicação, de modo que serão especificadas as novas situações de inelegibilidade trazidas pela Lei 135/2010.

A terceira seção deste trabalho tem por objetivo abordar a vigência, no tempo, da Lei da Ficha Limpa. Em seguida, explanar-se-á estudo acerca dos princípios da irretroatividade e do Estado Democrático de Direito. Ainda, esse capítulo irá analisar a aplicação da Lei 135/2010 conforme o estudo do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 929.670/DF, que decidiu por considerar a aplicação da inelegibilidade de oito anos sobre fato ocorrido no ano de 2004, ou seja, antes da vigência da lei.

Por derradeiro, com base nos elementos legais, jurisprudenciais e doutrinários, a aplicação retroativa da Lei da Ficha Limpa será ponderada não como uma mera condição de inelegibilidade, mas de forma que possui condão para atingir o direito adquirido, oferecendo margem para a transgressão de princípios fundamentais que em nada justificam a preponderância do princípio da moralidade eleitoral.

1 DIREITOS POLÍTICOS E HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA

Os direitos políticos compreendem um conjunto de regras, possibilitando a execução da soberania popular. Tais direitos resultam na participação de determinada sociedade no cenário político e eleitoral do qual faz parte.

A partir disso, os direitos políticos podem ser divididos em direitos positivos e negativos. Em síntese, aqueles podem ser definidos como o direito de votar e de ser votado, é o que se conhece por direito ao sufrágio ou, ainda, a capacidade eleitoral ativa ou passiva. Por sua vez, os direitos negativos abarcam o objeto deste trabalho: as inelegibilidades. Esses direitos versam, conseqüentemente, em relação à restrição dos direitos políticos, impedindo ou atribuindo efeito suspensivo à candidatura ou ao mandato eleitoral.

1.1 BREVES PONDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A ORIGEM DO ESTADO

Os direitos políticos são a consequência de um progresso histórico e representam, sobretudo, uma conquista da humanidade. A democracia atual pode ser definida como um governo no qual o povo exerce a soberania popular, “[...] dignificando uma sociedade livre, onde o fator preponderante é a influência popular no governo de um estado.” (RAMAYANA, 2012, p. 18).

Mezzaroba (2004, p. 58) leciona que “[...] a função dos representantes é funcionar como transmissor da vontade de seus representados.” e pondera que são ineficazes as ações dos governantes eleitos que não se encontram de acordo com que almejam seus eleitores.

Proveniente da “vontade geral da nação”, a definição de poder político e jurídico teve sua consolidação no período da Revolução Francesa (MENDONÇA, 2004, p. 36). A população francesa, desde o lapso temporal anterior a essa revolução e mesmo depois dela enfrentou períodos de instabilidade, em virtude de atender aos anseios e às reais necessidades de cada indivíduo (GUSSI, 2009, p. 77).

Conforme analisa Gussi (2009, p. 76), essa forma de governo representativo se inicia na França e é derivada de uma instabilidade teórica, porquanto a sociedade moderna demonstrava desinteresse pelo instituto da Razão Prática², ao qual estavam anteriormente

² “A concepção de razão prática baseada em Thomas Hobbes, embora posteriormente influenciada por John Locke e David Hume, fundamenta-se na premissa de um estado de natureza no qual não existe a obrigação

ligados. Desse modo, pontua que “[...] ao ignorar o campo próprio da Razão Prática, todos os institutos jurídicos e políticos que estavam ligados a ela foram transferidos à vontade que, por seu turno, tornou-se irracional e portátil.”, tornando-se possível esta ser representada a partir de diversos meios.

Nesse sentido, o contratualismo tem por objetivo compreender a formação do Estado moderno, de modo que a sociedade desenvolve a troca de alguns direitos para obter ordem política e social (BANHOS, 2010).

Segundo Mezzaroba (2004, p. 58), Thomas Hobbes foi um dos primeiros pensadores a vincular a concepção de representação ao conceito de autoridade. Defende que a pluralidade de votos concede poder a uma parcela da população. Ou seja, tem-se que a instituição de um poder comum, é a única forma de instituir e defender determinado corpo social.

No entanto, a teoria do contrato social desenvolvia por Jean-Jacques Rousseau é aquela que mais se aproxima das ideias defendidas no presente trabalho, uma vez que afirma que o Estado soberano é a consequência da vontade da maioria e, assim, esse conjunto de indivíduos é capaz de se manifestar como titular legítimo do poder (MENDONÇA, 2004, p. 24). Ademais, conclui-se que os políticos são representantes para o exercício da vontade da maioria, de maneira que o Estado é dirigido por essa vontade geral almejada pela população (ROUSSEAU, *apud* MENDONÇA, 2004, p. 38).

Faz-se necessário ponderar a ideia que “[...] a vontade geral é soberana, e sendo soberana, ela é inalienável, indivisível, infalível e absoluta.” (MEZZAROBA, 2004, p. 60). O autor também pontua que os elementos acerca da vontade geral geram em torno daquilo que o povo almeja. Essa dinâmica representativa não atingiu um significado legítimo, porquanto desenvolveu seu modelo de sistema representativo na perspectiva de que os governantes consolidariam os ideais desenvolvidos pela sociedade.

No âmbito da Constituição Federal, a soberania representa que os cidadãos são os titulares do poder para deliberar no plano político. Nesse sentido, Valda de Souza Mendonça (2004, p. 39) preleciona que “[...] o povo constitui substância viva que está acima do Estado, isto é, o povo não existe para o Estado, mas este existe para o povo”.

de obediência ao direito até que surja um soberano capaz de impor a ordem por sua vontade. Ali, as noções de moralidade são objetivamente identificáveis por meio das ações que as produzem, existindo uma necessidade de buscar o bem em detrimento do mal, de modo que o soberano firme um ‘contrato’ com o súdito, obrigando-se a cumprir seu papel em troca da aceitação de sua autoridade e da cessão de parte da autonomia daqueles que se submetem às suas ordens.” (KORSGAARD, 1992 *apud* ENRÍQUEZ, 2015, p. 87).

1.1.1 Democracia

A democracia é, sobretudo, um governo pertencente à população de um Estado, no qual, de forma semidireta, o regime político está estruturado sob a soberania popular, que se perfectibiliza por meio dos direitos eleitorais, como os requisitos de elegibilidade e as situações de inelegibilidade (RAMAYANA, 2012, p. 18).

A redação da Carta Magna vigente estabelece os princípios da democracia social³, de modo que a economia nacional se estabelece em concordância com as questões sociais (RAMAYANA, 2012, p. 19).

Além disso, a estruturação da democracia atual está constituída de tal forma que exprime a ideia de que a sociedade conquistou seu espaço no cenário político, sendo esse um panorama moderno, que “[...] situa-se em um plano político e tem consequências para os modelos de representação.” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 153). Com isso, para melhor assimilar o conceito de democracia, faz-se indispensável que a compreensão do momento histórico seja analisado juntamente com o modelo democrático de representação.

De maneira instrutiva, Mezzarobà leciona as esferas do desenvolvimento da democracia:

Para efeitos didáticos seriam estas as fases evolutivas da democracia:
 a) Democracia Direta – caracterizada pela identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Neste modelo, entre o povo e o exercício de Poder não há nenhum tipo de mediação política, pois os membros do grupo social deliberam diretamente; b) Democracia Representativa – quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá valor jurídico como a vontade expressa do representado. Modelo de representação política que, como anteriormente visto, identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de representação; c) Democracia Representativa Partidária – em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos Partidos Políticos. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de continuidade e conflito; e d) Democracia de Partidos (ou Estado de Partidos) – neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os Partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. (MEZZAROBÀ, 2004, p. 156–155).

³ Artigos da Constituição Federal que remetem à democracia socialdemocrata: 170, 173, § 4º, 175, parágrafo único, 186, 194, 205, 215 e 225.

O Estado Democrático de Direito confirma-se como um elemento que integra um dos institutos da política nacional. Em tese, “[...] a democracia perante o Estado democraticamente considerado é a criação da vontade humana.”, é, aliás, um fim em si mesmo, pois é proveniente dos anseios da sociedade. Dessa forma, autoriza que sejam desenvolvidas ferramentas para satisfazer as necessidades de uma determinada comunidade (MENDONÇA, 2004, p. 34), perante determinado sistema representativo.

De outro norte, Mezzaroba (2014, p. 155) afirma que se faz necessária a existência de representantes comprometidos com a dicotomia de suprir a vontade social com as deliberações políticas a fim de que, apenas dessa forma, possa ser um Estado considerado como democrático. Dessa forma, é possível dizer que a existência de governantes em certa localidade não garante a democracia de uma nação (MEZZAROBÀ, 2004, p. 155).

No Brasil, verifica-se a figura da democracia semidireta, na qual “[...] mesclam-se institutos jurídicos concernentes à manifestação do exercício de poder de decisão, onde a soberania popular exterioriza-se mediata e imediatamente.” (RAMAYANA, 2012, p. 22).

Por derradeiro, diante dessa breve contextualização a respeito da democracia, tem-se que esse instituto não pode ser reduzido apenas ao processo eleitoral ou mesmo ao consentimento popular.

1.1.2 Representação Política

Para a integral compreensão do instituto da representação política⁴ é imprescindível associar sua plenitude com os progressos do Estado liberal, segundo Mezzaroba (2004, p. 47).

O liberalismo é alicerçado por seus fundamentos predominantes de liberdade, igualdade, segurança e propriedade, sendo esse último – a propriedade privada – um dos elementos principais dessa vertente é o Estado que se coloca como elementar para garantir aos cidadãos a manutenção desse direito tanto contra outros indivíduos quanto contra ações do próprio Estado (MEZZAROBÀ, 2004, p. 47).

⁴ “O Estado Democrático de Direito deve ser apreciado dentro do espectro da evolução do Estado Liberal ao Estado Social e adiante. Ao longo de tal evolução, alguns componentes passaram a integrar o conceito de Estado e outros foram eliminados. Exatamente por isso não é possível entender o Estado Democrático de Direito simplesmente como uma soma de partes de outros modelos já existentes. Cada modelo de Estado, assim como cada período histórico, é o resultado das transformações que o precederam e de suas antíteses atuais.” (MORAES, 2014, p. 9).

Conforme assevera Mendonça (2004, p. 54), a democracia nasce da maneira representativa apenas no século XVII e, como consequência da expansão territorial de diversos países e do desenvolvimento complexo da sociedade contemporânea, deu-se por inviável a instituição da democracia em sua forma direta. Verifica-se, ademais, que a representação política era proveniente apenas de uma pequena parcela da sociedade – a burguesia – e, dessa maneira, a vontade da maioria dos indivíduos continuava ausente da esfera dos interesses políticos. Com isso, os burgueses passaram a representar o povo, visando a um equilíbrio entre os anseios comuns e a liberdade de cada indivíduo, mas, de primeiro momento, essa representatividade deu-se de modo ilusório (MEZZAROBÀ, 2004, p. 48).

Nesse sentido, Moraes (2014, p. 3) esclarece que:

A Revolução Francesa foi levada a cabo principalmente pelas partes mais baixas do Terceiro Estado, ou seja, pelos camponeses pobres e então aliados à nascente burguesia. Não obstante, em um primeiro momento, os resultados da Revolução serviram unicamente aos burgueses, ou seja, aos comerciantes e aos proprietários de terras que viam no Estado de Polícia pré-revolucionário uma restrição completamente engessante da máxima realização de seus interesses.

Assim, em síntese, o instituto da representação política pode ser considerado como sinônimo de democracia (MENDONÇA, 2004, p. 54), visto que aquela se perfaz como a forma mais adequada para exercer a vontade dos governados e tornar possível a soberania popular.

O artigo 1º da Constituição Federal de 1988 estabelece que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988). A Carta Magna nacional exprime o conceito da representação política como um pressuposto elementar no desenvolvimento da vontade da maioria. O pluralismo político bem como a soberania são pressupostos constitucionais basilares para a efetiva estruturação do Estado Democrático de Direito nacional, por via representativa (MEZZAROBÀ, 2004, p. 237).

O regime democrático instituído pela constituição brasileira tem por fundamento o princípio da soberania popular, instituído pelo seu artigo 14⁵, assim, “O Estado de Direito Democrático brasileiro passou a ser concebido como aquele regime em que todo poder emana do povo, que o exerce de forma direta, através de plebiscitos, referendos ou

⁵ Conforme o artigo 14, incisos I, II e III, da Constituição Federal a soberania popular é exercida por meio de plebiscito, do referendo e da iniciativa popular.

iniciativas populares.” ou, ainda, de maneira indireta, conforme estabelece o parágrafo 3º, inciso V, do mesmo artigo, porquanto dispõe que o exercício da democracia pelos governantes eleitos de forma indireta, por meio dos seus representantes eleitos com intercessão da associação política, ou seja, dos partidos⁶ (MEZZAROBÀ, 2004, p. 243).

Ademais, a representação política perde sua significatividade se não condiciona a transmissão de algo, quando inserida em regimes de democráticos diretos ou indiretos.

Com isso, a associação entre os eleitores e seus representantes varia de acordo com o momento do panorama político. Nesse sentido, constata-se que na etapa de campanha política há uma exaltação da relação entre os que almejam o poder de representar e representados, “[...] pois aqueles que, no dia-a-dia, pouco se integram da vida política, buscam [nessas ocasiões] informações que ofereça[m] o substrato mínimo para [os representados] serem capazes de emitir opiniões plausíveis.” (GUISSI, 2009, p. 140).

Apesar dos institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, como formar de participação direta do povo na administração da *res* pública, é, em verdade, o advento da representação por intermédio dos partidos políticos que prepondera atualmente. Conclui-se a referida ideia diante da escassa matéria política deliberada pela iniciativa social por via direta (MENDONÇA, 2004, p. 57–58).

1.2 DIREITOS POLÍTICOS

Pontes de Miranda (1967, p. 567) conceitua o direito político como aquele que oportuniza ao cidadão a fazer parte da dinâmica estatal, da sistematização e da conjuntura de um determinado governo.

Conforme Ferreira, o entendimento dos direitos políticos pode se dar conforme três pressupostos:

- i) a dimensão subjetiva daquele eleitor que manifesta suas preferências e opção políticas; ii) o olhar do candidato que se submete à apreciação pelos concidadãos e que ostenta direitos nessa qualidade; iii) o caráter

⁶ Sob uma perspectiva crítica a respeito dos partidos políticos: “Em relação ao conjunto de liberdades partidárias explicitadas na Carta Constitucional pátria atual é extremamente significativa a redução da tradicional interferência do Estado sobre os *partidos*. Estado e Partido, ao menos formalmente, distanciam-se, isto é, o *partido* já não é mais concebido como parte integrante do Estado, como seu apêndice político de legitimação. A conquista de tais liberdades, ainda que tenham sido restringidas infraconstitucionalmente, descortina a possibilidade de um caminho a ser trilhado: seu reconhecimento constitucional definitivo como imprescindível para a existência do Estado Democrático de Direito.” (MEZZAROBÀ, 2004, p. 261, grifo do autor).

funcional na estrutura estatal, isto é, a necessidade do Estado Democrático e de Direito para sua legitimação e funcionamento. (FERREIRA, 2015, p. 177).

Direitos políticos são os garantidores da cidadania, por meio do qual possibilitam aos cidadãos dada segurança nas questões de um governo. Assim, inserem-se no âmbito desses direitos o direito de votar e de ser votado, de promover ação popular, de ter acesso aos cargos públicos, de apresentar denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República, contra o Advogado Geral da União, e contra os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o direito de formular críticas ao governo, de examinar as contas municipais, de denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas, de participar da criação de partidos políticos, de integrar o quadro dos seus filiados, de postular o registro de sua própria candidatura nos casos de omissão da agremiação que o escolheu em convenção, de subscrever projeto de lei de iniciativa popular, dentre outras possibilidades da materialização dos direitos políticos (PINTO, 2008, p. 1–2).

1.2.1 A Iniciativa Popular

Consoante o artigo 14, inciso III, da Carta Magna, a iniciativa popular é um procedimento que viabiliza a efetividade da soberania na sua forma direta. Em decorrência dessa disposição, o artigo 61, parágrafo 2º, do referido Diploma Legal estabelece que esse direito pode ser concretizado por projeto de lei, mediante apresentação à Câmara dos Deputados, assinado por, ao menos, 1% do eleitorado nacional, o qual deverá ser distribuído por, no mínimo, cinco Estados e contar com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles.

Para Reis (2013, p. 88–89), o caráter da iniciativa popular é proporcional ao debate entre todos os cidadãos à medida que as conversas e os formulários viabilizam tal mobilização social, de modo que a homologação da lei se torna objetivo secundário. É, portanto, o eleitor que deve ter o controle de viabilizar ou não a candidatura de um representante político, ao passo que o debate sobre essa limitação torna-se mais importante do que a própria lei. Como exemplo ao exposto, tem-se a Lei da Ficha Limpa, assim como a campanha da Lei nº 9.840, de 29 de setembro de 1999, que emergiram mediante o debate da sociedade brasileira.

1.2.2 Elegibilidade

A elegibilidade pode ser compreendida como a forma que o cidadão se credencia para postular seu direito à candidatura eleitoral, de modo que tal credenciamento condiciona o direito a concorrer ao pleito eletivo (PINTO, 2008, p. 5).

O direito de ser votado não pode ser confundido com o conceito de elegibilidade, porque esse último representa um requisito para viabilizar a candidatura política. Nesse sentido:

O Min. Moreira Alves, em 1976, dizia que não se devem confundir as condições de elegibilidade com as inelegibilidades. A confusão pode-se dar porque, segundo ele, a ausência de qualquer das condições ou pressupostos de elegibilidade impede que alguém concorra a um pleito eleitoral. Logo, os pressupostos (ou condições) de elegibilidade são verdadeiros requisitos que devem ser preenchidos por quem pretenda disputar uma eleição. Por outro lado, as inelegibilidades são impedimentos e, por isso mesmo, devem ser afastados para que a disputa eleitoral seja possível. As duas coisas são necessárias, isto é, o preenchimento dos pressupostos de elegibilidade e o afastamento de impedimento decorrente de inelegibilidade. (SALES, 2012, p. 68).

Para Alexandre de Moraes (2008, p. 233), a inelegibilidade compreende a “[...] ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania”.

A elegibilidade, conforme pontua Ferreira, compreende a capacidade passiva de algum indivíduo tornar-se candidato, ou seja, “[...] [de] participar na condição de candidato de uma eleição, porque fogem do tema as minúcias pertinentes à elegibilidade, após seu registro de candidatura ter sido deferido pela Justiça Eleitoral.”. Assim, tal conceito consagra-se como um direito positivo do qual é possível explanar que a elegibilidade é a exceção, porquanto há inúmeros requisitos a serem preenchidos para a consagração da aprovação de uma candidatura (FERREIRA, 2015, p. 178).

Consoante a isso, extrai-se das estatísticas disponibilizadas pelo *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a população brasileira contabiliza 146.467.772 cidadãos aptos exercer a capacidade eleitoral ativa (o direito ao voto), conforme dados de março de 2018.

Tabela 1 – Capacidade Eleitoral Ativa em Março de 2018

| Abrangência | Quantidade | % |
|--------------|------------|-------|
| Centro-Oeste | 10.634.000 | 7,260 |

| | | |
|--------------|--------------------|------------|
| Exterior | 466.015 | 0,318 |
| Nordeste | 38.664.254 | 26,398 |
| Norte | 11.521.866 | 7,866 |
| Sudeste | 63.948.974 | 43,661 |
| Sul | 21.232.663 | 14,496 |
| Total | 146.467.772 | 100 |

Fonte: TSE (2018)

Apesar disso, nem todos esses indivíduos possuem a capacidade eleitoral passiva, que é o direito de ser votado. Assim, para se tornar candidato, o cidadão necessita se inserir nas condições delimitadas pela elegibilidade e não possuir situação de inelegibilidade, e, ainda, conforme o disposto no artigo 14, da Constituição Federal, deverá o candidato estar de acordo com as obrigações eleitorais. Posto isso, tem-se que o universo dos inelegíveis torna o corpo dos candidatos um espaço limitado e proporcionalmente menor do que aqueles que possuem a capacidade de exercer o voto.

A Constituição atual aderiu ao conceito de elegibilidade que teve início no período do Regime Militar; tal adaptação é visível na redação da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1994, que manteve as definições acerca das inelegibilidades que foram consagradas pelos militares. A partir do manto da moralidade e da vida pregressa, o regime democrático brasileiro “para suprimir e abafar o pluralismo político” tende a retirar do rol representativo aqueles candidatos que não se encaixam nos dois pressupostos descritos e que foram consagrados no artigo 151, da Constituição Federal de 1967, dado que não representam características compatíveis com os padrões e delineamentos das inelegibilidades criadas (FERREIRA, 2015, p. 179).

Nesse sentido, Ferreira (2015, p. 180) descreve o “Estatuto da Moralidade Eleitoral” como aquele que visa a impedir o direito de elegibilidade. Observa-se que tal pressuposto se perfaz diante das bases da legislação nacional, sendo, sobretudo, o direito de ser votado de acordo com as virtudes e características pessoais de cada candidato.

1.2.2.1 Capacidade Eleitoral Ativa

O Glossário Eleitoral define a capacidade eleitoral ativa “[...] como o reconhecimento legal da qualidade de eleitor no tocante ao exercício do sufrágio.” (TSE, 2013d).

O cidadão brasileiro, na figura de eleitor, é, portanto, especificado pelo artigo 14, da Constituição como aquele que está em pleno exercício de seus direitos políticos e capacitado para praticar a soberania popular, efetivado por suas diversas formas, como o sufrágio universal, o voto direto e secreto, além recursos da iniciativa popular, bem como, do plebiscito e do referendo.

A Carta Maior designa que “O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para os maiores de 18 anos e facultativos para os analfabetos, os que têm 16 e 17 anos e os maiores de 70 anos.” e, ainda, apenas “Proíbe de se alistar como eleitor os estrangeiros e os conscritos, durante o período do serviço militar obrigatório.” (TSE, 2013c).

1.2.2.2 Capacidade Eleitoral Passiva

A capacidade eleitoral passiva é o direito de ser votado. Além de estar inserido no universo político como um eleitor, deve estar de acordo com as obrigações exigidas pela Justiça Eleitoral. Além de incorporar os requisitos de elegibilidade instituídos pela Constituição Federal⁷, o candidato também não pode estar inserido no extenso rol de inelegibilidades – determinadas também pelas normas infraconstitucionais.

Ainda, depreende-se do direito de ser votado o registro da candidatura e a elegibilidade (PINTO, 2008, p. 4), porém, destaca-se que no direito eleitoral brasileiro há possibilidade de efetivar o registro de determinado candidato mesmo na qualidade de inelegível. Tal irregularidade é verificada porque o direito eleitoral não é efetivo em realizar a fiscalização de todas as candidaturas, de modo que é essencial a sua atuação junto aos órgãos estatais, assim como da população, que pode denunciar irregularidades provenientes do âmbito eleitoral.

⁷ “A Constituição Federal, em seu artigo 14, determina como condições de elegibilidade: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária. Os inalistáveis e os analfabetos não podem concorrer a cargo eletivo. O militar alistável é elegível, mas deve obedecer às seguintes regras específicas: se contar menos de dez anos de serviço, deverá se afastar da atividade; se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade. Para ser candidato a presidente da República e a senador, o candidato deve ter pelo menos 35 anos. Para concorrer a governador, a idade mínima exigida é de 30 anos. Já os que pleitearem uma vaga de deputado federal, deputado estadual ou distrital e prefeito devem ter 21 anos. “Aos 18 anos, o cidadão já pode concorrer ao cargo de vereador.” (TSE, 2013b).

1.3 HISTÓRICO DA LEI DA FICHA LIMPA

O Movimento de Combate à Corrupção iniciou no ano de 2009 uma campanha intitulada de “Ficha Limpa”, com o objetivo de desenvolver discussões a respeito da corrupção no âmbito político. Assim, com o intuito de trazer a sociedade para esse debate, iniciou-se a coleta de assinatura para apresentar à Câmara dos Deputados projeto de lei de iniciativa popular, de maneira a efetivar mudanças na área eleitoral nacional.

A partir da pressão social ao Poder Legislativo, a Mobilização da Ficha Limpa propôs a ampliação do rol de inelegibilidades, que estabelecessem critérios mais restritos para a candidatura.

1.3.1 A Lei nº 9.840/1999

A Lei nº 9.840, de 30 de setembro de 1997, surgiu para potencializar um sistema eleitoral mais adequado e probó. A referida lei modificou os ditames da Lei das Eleições, que apenas aconselhava os candidatos e o eleitorado como proceder no processo político eleitoral. Por exemplo, foi acrescentado ao texto da nova lei o artigo 41-A, que estabelece quanto à prática de compra de votos, e, além disso, traz na sua redação o artigo 73, parágrafo 4º, que dispõe acerca do uso de máquina pública durante campanha eleitoral; ambos artigos dispõem de multas e cassação do mandato.

Antes da Lei 9.840/1999 a questão da compra de votos era conduzida no âmbito criminal, pelo Código Penal, mas este não era suficiente para controlar a situação. Assim, apenas depois do trânsito em julgado a sanção poderia ser aplicada e isso abria margem para que muitos mandatos se concluíssem. Esse processo acarretava impunidades e muitos processos se findavam no esquecimento. Em razão disso, optou-se por introduzir o preceito para cassação daqueles candidatos que efetuassem compra de votos, o que acarreta a perda do poder almejado, que é, pois, aquilo que o candidato político mais almeja (REIS, 2013, p. 68).

Ademais, assim como foi estendida ao processo penal, a matéria foi abrangida ainda ao processo eleitoral, de maneira que possibilitou a sanção da lei eleitoral de forma instantânea, sem, por isso, prejudicar a punição penal. Para assimilar o impacto da lei é importante mencionar que 675 representantes políticos foram cassados em razão da compra de votos, apenas no ano de 2009 – antes disso não foram notificadas cassações em decorrência dessa prática no Brasil (REIS, 2013, p. 72).

Dada a progressão democrática no Brasil mediante o desenvolvimento e a concretização da Lei 9.840/1999, surgiram limitações à atuação de inúmeros candidatos, que atingidos pela lei tinham o registro da candidatura cancelado. No entanto, muitos dos candidatos retornavam à campanha eleitoral nas eleições subsequentes e, apesar das condutas passadas, logravam êxito e se consagravam eleitos para o mandato. Logo, o Brasil tornou como sua prioridade o debate a respeito da definição do candidato a representante político, e não mais à campanha eleitoral, de modo que surge no cenário nacional a Lei da Ficha Limpa, proporcionando o retrocesso democrático liberal (REIS, 2013, p. 91).

1.3.2 A Lei Complementar nº 135/2010

De início, o texto original da Constituição Federal de 1988 retirou de suas disposições os pressupostos da moralidade, da probidade e da vida pregressa como limitadores do direito de se eleger, e essas premissas foram aderidas posteriormente, em 1994, mediante a Emenda Constitucional nº 4 (FERREIRA, 2015, p. 184).

A iniciativa do projeto da Lei da Ficha Limpa foi instituída devido à alteração do artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal, realizada pela Emenda mencionada. A redação desse artigo amplificou as deliberações que norteiam as inelegibilidades, de maneira que preleciona o princípio da moralidade eleitoral:

Art. 14 § 9º – Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (BRASIL, 1988).

Assim, como visto, para consagrar o posto político com os elementos da probidade administrativa e da moralidade, foi necessária a mudança da legislação constitucional. Verifica-se que até o implemento da Lei 135/2010, entendia-se que “[...] o art. 14, § 9º, da CF/88, com redação dada pela EC de revisão nº 4/94, não era autoaplicável. Esse entendimento foi cristalizado na súmula 13 do Tribunal Superior Eleitoral.” (ROSSI, 2016, p. 49).

O projeto da Lei da Ficha Limpa teve origem devido à iniciativa popular, sendo que foram colhidas 1,5 milhão de assinaturas. Essa proposta foi então levada à Câmara

dos Deputados, no ano de 2009, e se tornou o Projeto de Lei Complementar nº 518/2009, sendo aprovada em 11 de maio daquele ano. Depois foi levada ao Senado Federal, que autorizou o projeto de lei em 19 de maio, também em 2009. Com isso, a Lei nº 135 foi sancionada no dia 4 de junho de 2010 e entrou em vigor em 7 de junho de 2010. Apesar disso, as discussões continuaram; e o Poder Judiciário concluiu pela sua constitucionalidade e, conseqüentemente, pela aplicabilidade dessa lei; o que ocorreu apenas em 2012 (TSE, 2014).

Desse modo, a Lei da Ficha Limpa alterou a redação da Lei das Inelegibilidades. A nova variação consolidou uma iniciativa popular, de modo que determina novos casos de inelegibilidade bem como suprime os prazos da Lei nº 64/1990, de 18 de maio de 1990.

A justiça eleitoral (TRE-SC, 2013) estabelece que essa limitação tem por finalidade amparar, em especial, o instituto da moralidade da administração pública, além de assegurar a ela um ambiente probo, ao passo que são consideradas a vida pregressa do candidato para que tais princípios sejam perfectibilizados. Assim, tem-se o intuito de garantir a legitimidade das eleições e de dirimir possíveis ilegalidades.

Nas Eleições de 2012, a Lei da Ficha Limpa foi aplicada pela primeira vez. Diante disso, tornaram-se inelegíveis, pelo período de oito anos, os representantes políticos condenados criminalmente por decisão colegiada da Justiça bem como aqueles condenados por decisão no âmbito criminal de segunda instância dentre outros requisitos.

Essa lei emerge para definir critérios pontuais e objetivos em relação à vida pregressa do político que almeja a candidatura. Reis (2013, p. 86) pontua que a Lei da Ficha Limpa objetiva uma repercussão muito maior do que em relação à Lei 9.840/1990, pois “[...] para cada um dos que foram declarados inelegíveis, há um número grande de outros que sequer tentaram se eleger, uma vez que a regra havia sido alterada”.

1.3.3 A Ficha Limpa em Debate no Poder Judiciário

Conforme esclarecido, a Lei 9.840/1999, que teve por objetivo coibir a compra de votos bem como evitar o uso eleitoral da máquina pública e, ainda, a Lei da Ficha Limpa, desenvolvida também para impossibilitar a candidatura de políticos que tenham sido condenados por práticas criminosas, regulamentam disposições que são comumente aceitas por grande parcela da sociedade.

Porém a Lei 135/2010 provocou diversos debates políticos que, por fim, resultaram nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) 29 e 30 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.578.

Em 16 de fevereiro de 2012, o STF julgou em análise conjunta as ADCs 29 e 30 e a ADI 4.578, e, por maioria de votos, assentou a constitucionalidade da lei, de forma que se definiu, inclusive, que a Lei 135/2010 poderia alcançar fatos ocorridos antes mesmo de sua vigência.

A redação da lei dispõe que os candidatos inelegíveis são aqueles que forem condenados por sentença penal transitada em julgado ou por decisão de órgão colegiado, diante das infrações penais contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; e contra o meio ambiente e a saúde pública. Ademais, também atingem o posto de inelegíveis aqueles que praticarem crimes eleitorais para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e crimes hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

A ADI 4.578 foi instituída pela Confederação Nacional das Profissões Liberais, insurgindo-se apenas quanto ao disposto no artigo 1º, inciso I, da Lei 135/2010 que dispõe sobre os candidatos “[...] que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário.”, sendo que tal ação foi julgada improcedente pela maioria dos votos (STF, 2012d).

Com isso, extrai-se do controle por via de ação a respeito da lei aqui debatida, o voto divergente instaurado pelo Ministro Dias Toffoli, que, por sua vez, justificou sua decisão com fulcro no princípio da presunção de inocência. Esclareceu que a inelegibilidade apenas poderá atingir o cidadão que possua condenação definitiva, ou seja, apenas depois do seu trânsito em julgado, momento em que não há mais condições de interpor recursos. O Ministro discorreu sobre esse tema mediante a indicação do artigo 15, inciso III, da Carta Maior, o qual determina que não é permitida “[...] a cassação de

direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.” (BRASIL, 1988).

O Ministro Celso de Mello, também se acompanhou da divergência explanada pelo Ministro Toffoli, ao passo que votou pela inconstitucionalidade da lei. Argumentou sua decisão com respaldo na impossibilidade de uma decisão passível de recurso gerar determinada inelegibilidade – exatamente a situação do texto da Lei 135/2010 (STF, 2012d).

Por sua vez, o Relator Luiz Fux decidiu pela aplicação parcial da constitucionalidade arguida. Argumentou que a lei confere desproporcionalidade ao fixar o interregno de oito anos de limitação ao *ius honorum* depois do cumprimento da pena. Conforme o entendimento do relator, seria adequado o uso do mecanismo da detração, descontando-se o prazo entre o marco da condenação e o trânsito em julgado do decreto condenatório (STF, 2012d).

Ao final, o STF definiu que a lei é constitucional porquanto assentou que o princípio de presunção de inocência não se aplica ao direito eleitoral, aplicando-se apenas na seara penal, e, portanto, emerge naquele o princípio da prevenção, conforme o entendimento do Ministro Celso de Mello (STF, 2012d).

2.3.3.1 O Controle de Convencionalidade da Lei Complementar nº 135/2010

O controle de convencionalidade é a forma de garantir a aplicação interna das convenções internacionais das quais os países são signatários, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada em 1969 e ratificada pelo Brasil em 1992.

A Lei da Ficha Limpa é considerada por grande parte da população brasileira como uma solução aos problemas da democracia representativa, assim como da corrupção que envolve o cenário político (FERREIRA, 2015, p. 188). Desse modo, passe-se “a terceiros como os Tribunais de Contas e os órgãos de classe, a decisão sobre o universo dos candidatos, sendo certo que ninguém sabe quais são todas as condutas que levam à negação do *jus honorum*. ” (FERREIRA; MEZZAROBBA, 2016, p. 17). Assim:

Ao retirar milhares de pessoas do pleito eleitoral, mitigando a soberania popular, com certeza, foi a possibilidade que deu ao Poder Judiciário Eleitoral de imiscuir-se no cerne da escolha do povo para negá-la, com fundamento em uma apreciação moral do processo eleitoral. Em nome dessa moralidade, todas as formas de restrição aos direitos fundamentais são admitidas e o sofrimento último é do próprio regime

democrático com menos candidatos, menos recursos para as campanhas, limitados recursos de propaganda, reduzido tempo de campanha. (FERREIRA; MEZZAROBÀ, 2016, p. 17).

Esse pensamento se dá em virtude dos elementos descritos por essa lei, que relaciona os casos em desconformidade com a legislação e retira aqueles cidadãos considerados como ameaça ao Estado de Democrático de Direito. Nesse sentido:

Dá-se, assim, um fenômeno que contradiz a democracia, cuja existência e aprimoramento se dão pela experiência: um eleitor irresponsável, porque o Estado diz que este candidato é “ficha limpa”. Afasta-se, portanto, a responsabilidade do eleitor pelas suas escolhas, dadas de antemão pelo olhar estatal e moralizador. Noutra mirada, percebe-se uma tentativa de “elitizar” a representação popular, por meio de um ideal de representação aristocrática, como se o eleito, obrigatoriamente, para além da inatacável virtude devesse possuir uma qualificação formal também de alto coturno. (FERREIRA; MEZZAROBÀ, 2015, p. 21).

Rossi (2016, p. 25) aduz que ao julgar o controle de constitucionalidade da Lei Complementar de 2010 que ampliou as inelegibilidades, o Judiciário deveria analisar a questão tendo a Constituição como elemento único. Isso significa que a Carta Magna deveria limitar a interpretação dos ministros, “[...] porquanto a interpretação constitucional segue parâmetros lógicos e jurídicos atrelados ao próprio texto constitucional, espécie de moldura para o resultado da hermenêutica”. Ainda, para esse autor, não pode a interpretação tornar-se um instrumento no qual o Judiciário invente suas próprias maneiras de julgamento, o que significa que em tese, a Constituição é quem delimita a interpretação dos julgadores.

O artigo 23⁸, da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, foi afastado pela Justiça Eleitoral brasileira, feito que espelha a ineficácia dos tratados internacionais no âmbito do Direito. Tal acórdão, que afastou o mencionado artigo, compreende justamente o controle concentrado da Lei da Ficha Limpa, a qual Ferreira e Mezzarobà (2018, p. 6) identificam como “[...] uma interpretação inédita e ‘à brasileira’.” sobre a

⁸ 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

qual “[...] a criação de qualquer inelegibilidade estaria vedada, caso reconhecido o conteúdo normativo do artigo 23”.

Em desconformidade com o disposto pela Convenção Americana sobre os Direitos Humanos e pela Comissão de Veneza, a Constituição Federal de 1988, alterada pela Emenda Constitucional 4/1994, perfectibiliza a moralidade como um princípio norteador e protagonista da condição de elegibilidade (FERREIRA; MEZZAROBÀ, 2016, p. 12).

Ferreira (2015, p. 233–234) analisa que a limitação ao *ius honorum*, sob o argumento de combater a corrupção no âmbito político, é um mecanismo não adequado. Para abstrair a situação, compreende-se que essa justificativa entre a corrupção e os direitos políticos não está correlaciona, uma vez que nem mesmo a Convenção Interamericana contra a Corrupção ou a Convenção das Nações Unidas transfere medidas nesse sentido. A Convenção apenas menciona a condenação criminal como uma hipótese de inelegibilidade, conforme aponta o artigo 30, do Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006⁹.

Destarte, tem o Poder Judiciário Eleitoral assumido o papel que extrapola os conceitos básicos da soberania popular e do direito ao voto livre. Produz então, conforme a crítica de Ferreira e Mezzaroba (2016, p. 20), uma “[...] inversão, não apenas conceitual, mas trágica da ideia de democracia como regime do povo, do domínio popular sobre as coisas públicas.” e, ainda, que as limitações de inúmeros candidatos da lista de possíveis governantes não são garantia da exclusão da corrupção ou na melhoria do serviço público a ser prestado.

Apesar de todo o exposto, os argumentos acerca da inconstitucionalidade da Lei da Ficha Limpa ainda são propostos pela doutrina e geram controvérsias, muito embora tal questão tenha sido considerada sanada pela análise do controle concentrado de constitucionalidade julgado pelo STF. Nessa singularizada dissipação a respeito da compreensão da Lei da Ficha Limpa, destaca-se:

A Lei da Ficha Limpa derruiu – na sua missão de purificação das candidaturas – o próprio precedente sobre a presunção de inocência (art.

⁹ “Art. 30: 7 – Quando a gravidade da falta não justifique e na medida em que ele seja concordante com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer procedimentos para inabilitar, por mandado judicial ou outro meio apropriado e por um período determinado em sua legislação interna, as pessoas condenadas por delitos qualificados de acordo com a presente Convenção para: a) Exercer cargos públicos; [...]” (BRASIL, 2006).

5º, inc. LVII, inc. LIV, cláusula de não-culpabilidade, presunção de inocência – *leading case* e sua relativização para fins eleitorais, a ADPF Nº 144, Relator Min. Celso de Mello), para se permitir a extração da inelegibilidade, a partir de uma decisão colegiada precária de segundo grau. Esta permissão, posteriormente, deu azo à execução provisória da pena corporal com a prisão, já no julgamento de segundo grau (FERREIRA; MEZZAROBÀ, 2016, p. 16).

Considera-se que ocorre na referida lei determinada transgressão aos direitos fundamentais, porquanto a limitação à elegibilidade acarreta em uma sanção, sendo que a ausência do trânsito em julgado do decreto condenatório de tal delito não respeita o princípio da presunção da inocência, dentre outros preceitos da legislação internacional.

2 AS INELEGIBILIDADES E A LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010

A Constituição Federal de 1988 assim como a Lei 64/1990 instituem a limitação do direito de ser votado, ou seja, delimitam as inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais. De fato, a Lei da Ficha Limpa ampliou o rigor de hipóteses de inelegibilidades, afastando uma parcela ainda maior de indivíduos da participação política pela via do mandato popular.

As implicações que a nova redação ensejou serão abordadas de maneira mais enfática ao que concerne aos crimes que não geram inelegibilidades. Assim como também se analisará o procedimento de contagem do prazo genérico de oito anos, e em relação à exclusão do exercício da profissão por infração a dever ético-profissional, capaz também de limitar o direito político de pleitear candidatura eleitoral.

2.1 INELEGIBILIDADES

A inelegibilidade pode ser compreendida como “[...] a restrição ou inexistência do direito público político subjetivo passivo.” (RAMAYANA, 2018, p. 29). É a impossibilidade de exercer o direito político de ser votado e de participar como candidato de uma eleição.

Essa limitação ao *ius honorum* foi acolhida sob o respaldo de proteção ao princípio da moralidade e da avaliação à vida pregressa, com base na Constituição de 1967. Possibilidades legais que contribuem para uma diminuição significativa do pluralismo político (FERREIRA, 2015, p. 179).

Ao relembrar o artigo 151, incisos II e IV, da Carta de 1967, observa-se que estão presentes dentre os requisitos para afastar a elegibilidade, a preservação da moralidade e da probidade, assim como a consideração da vida pregressa dos representantes. Entretanto, a Constituição de 1988 não trouxe em sua redação tais pressupostos, que apenas ressurgiram com implementação da Emenda 4/1994 (FERREIRA, 2015, p. 188), de maneira que “[...] recuperou-se o lema do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, que declarava expressamente, o intento de reconstrução ‘política e moral’ do país.” (FERREIRA, 2015, p. 188).

Sobre a Lei da Ficha Limpa, que alterou a Lei 64/1990, conclui-se sobre as novas imposições a respeito das inelegibilidades que:

Admitida a necessidade de afluência progressiva dos direitos políticos, a primeira objeção a legislação é, sem dúvida, relacionada ao retrocesso severo dos direitos políticos, amesquinhados, reduzidos e limitados, sob novas formas, com maiores prazos de inelegibilidade, com a inclusão de novos sujeitos, em contrariedade ao caráter progressivo dos direitos humanos, em claro atentado ao desenvolvimento e ao princípio da proibição do retrocesso. (FERREIRA, 2015, p. 196).

Por outro viés, ao limitar o poder de elegibilidade de determinados representantes, especificadamente àqueles que notoriamente violam os princípios da administração pública, estaria o legislador aplicando o instituto da inelegibilidade como um instrumento que tem o propósito de proteger a sociedade. Ademais, a inelegibilidade está “[...] descrita em norma legitimamente produzida pelos representantes do povo, que se erige a primeira barreira de proteção ao Estado, mediante a observância de requisitos inegociáveis para investidura de alguém no seu comando.” (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 9-9).

O homem público é caracterizado como qualquer indivíduo que esteja compromissado e atue em conformidade com objetos de interesse da população. Imprescindível, portanto, honrar os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, todos elencados na Carta Maior. Desse modo, depois de cumpridos os requisitos de elegibilidade, cabe aos eleitores, por meio do voto, decidirem suas preferências (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 9).

Pondera-se a ideia de que os eleitos possuem a responsabilidade de conduzir aspectos importantes do rumo de inúmeras questões sociais, que afetam a sociedade tanto de maneira direta assim como indireta. Por isso, a iminência de apenas a “[...] ameaça à harmonia social e aos objetivos de prosperidade, igualdade e justiça.” já é capaz de resultar a incompatibilidade com o cargo público (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 9).

A inelegibilidade é a forma que amolda os cidadãos ao regime de leis proveniente do Direito Eleitoral, pela via constitucional e complementar. É uma qualificação negativa, de modo que os representantes devem honrar a ausência de qualquer hipótese capaz de levar a proibição de se candidatar (FERREIRA; MEZZAROBÀ, 2016, p. 17).

Os requisitos de inelegibilidade, juntamente com os pressupostos da elegibilidade, não se consideram como proporcionais ao conceito de democracia, no âmbito das eleições políticas por ser inadmissível que “[...] os direitos políticos sejam vistos como naturalmente não reconhecidos e que a participação em um prélio eleitoral esteja condicionada a uma série de procedimentos restritivos que, só ao final e por exceção, seja ela permitida.” (SALES, 2012, p. 85). Assim, a restrição dos direitos políticos, pela via

das inelegibilidades, deveria coexistir com o processo democrático apenas ante hipóteses pontuais, ao passo que a amplitude desses direitos deve, por fim, ser encarada como regra para proporcionar aos cidadãos a ampla e plural participação (SALES, 2012, p. 85). Nessa esteira:

A subjetividade do discurso moralista transcendental fragiliza a democracia e impede a própria manutenção da vida política, caso resulte no reconhecimento de inelegibilidades a cidadãos que, na prática, não representam nenhum perigo à vida pública em razão de sua desaprovação de contas. (SILVA; LIMA, 2014, p. 17).

Como será abordado, as inelegibilidades comportam um rol demasiado extenso na legislação nacional. A promulgação da Lei da Ficha Limpa aumentou ainda mais a rigorosidade do cabimento ao direito de candidatura política, ao passo que se conclui que “[...] o caminho percorrido, pelo Brasil, no que diz respeito aos direitos políticos não foi o do desenvolvimento progressivo e, sim, foi na direção oposta, a de uma involução ou um desenvolvimento regressivo de limitação dos direitos políticos.” (FERREIRA, 2015, p. 197).

2.1.1 Princípio da Moralidade Eleitoral

O princípio da moralidade eleitoral encontra respaldo legal no artigo 14, parágrafo 9º, da Carta Magna. Ao invocar esse princípio, o legislador teve por objetivo condicionar ao mandato eleitoral práticas éticas, que garantam a probidade do processo eleitoral assim como sustentam a legitimidade dos atos daqueles que representam a sociedade.

O direito fundamental de participar do trâmite eleitoral, na condição de representante do povo, institui que o candidato ao cargo público não poderá se enquadrar em nenhuma das hipóteses de inelegibilidades, que são legitimadas pelo princípio da moralidade. Em divergência dessa justificativa, reconhece-se que:

Há uma inequívoca ab-rogação do direito fundamental de participação política, por meio de argumentos recorrentes à uma noção bastante fluída de moralidade também. Observa-se, aqui, a moralidade como forma de se solapar o direito fundamental de ser eleito, retirando-se, do sufrágio universal, a prerrogativa de escolha de seus candidatos, em clara subversão ao funcionamento normal das democracias representativas cuja equação erro/acerto integra o aprendizado democrático e a depuração do sistema. (FERREIRA, 2014, p. 223).

A moralidade conforme posta pelo legislador, mediante todas as possibilidades de restrições dos direitos políticos, ocorre com o intuito de proteger a democracia. No entanto, essa perspectiva da busca por um processo livre de vícios acarreta na exacerbação de interferências no trâmite democrático das eleições. Tem-se, ao final, que a real democracia não se compatibiliza com o princípio da moralidade apenas, “[...] mas sim na razão prática que se apresenta na experiência e nos elementos objetivos do concreto, sob pena de impedir a participação no processo eletivo de cidadãos ao sabor das paixões e preferências do Judiciário.” (SILVA; LIMA, 2014, p. 17–18).

2.2 NOVAS INELEGIBILIDADES

Algumas alterações importantes na legislação brasileira concretizaram as novas formas de inelegibilidade. A exemplo, tem-se o artigo 41-A da Lei nº 9.504/1997, anteriormente abordada, no qual é possível a cassação do candidato que efetuar a compra de votos. Ainda da Lei das Eleições, extrai-se o artigo 73, parágrafo 5º, no qual há a cassação do mandato ou do diploma em decorrência do uso da máquina pública em período eleitoral.

As elegibilidades podem ser fixadas pela legislação complementar, como é o caso da Ficha Limpa, pois o artigo 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal assim determina.

Os pressupostos de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa podem ser classificados em seis grupos distintos (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 26):

- 1) as condenações judiciais (elencadas no art. 1º, I, d, e, h, j, l, n, p¹⁰, q;
- 2) rejeição das contas públicas (conforme art. 1º, I, g);
- 3) a perda de cargo eletivo ou de provimento efetivo (com base nos art. 1º, I, b, c, f, o, q);
- 4) A renúncia ao cargo eletivo a fim de prejudicar processo político-administrativo (prevista no art. 1º, I, k);
- 5) exclusão do exercício profissional decorrente de infração a dever ético da profissão (constante no art. 1º, I, m);
- 6) A responsabilidade por liquidação judicial ou extrajudicial de estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro (com fulcro no art. 1º, I, i).

¹⁰ “[...] 3. A alínea “p” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 não exige, para a incidência da inelegibilidade, que os dirigentes das pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais irregulares integrem a relação processual da representação respectiva, mas tão somente que a doação irregular tenha sido reconhecida por meio de decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado. A inelegibilidade não atinge a pessoa jurídica condenada na referida representação, mas, sim, seus dirigentes [...]” (TSE, 2013b).

Consoante dispõe o texto da Lei da Ficha Limpa, os casos de inelegibilidades¹¹ aplicados mediante a condenação pelos crimes, elencados na seção 1.3.3 deste trabalho.

Ainda, foram acrescidas à lei novas formas de inelegibilidade, observa-se da sua redação algumas dessas hipóteses:

- 1) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
- 2) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- 3) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- 4) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
- 5) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
- 6) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado,

¹¹ “3. As hipóteses de inelegibilidade no ordenamento jurídico pátrio são fixadas de acordo com os parâmetros constitucionais de probidade, moralidade e de ética, e veiculadas por meio de reserva de lei formal (lei complementar), nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição da República, razão por que, a prevalecer a tese segundo a qual a restrição ao direito de ser votado se submete às normas convencionais, haveria a subversão da hierarquia das fontes, de maneira a outorgar o status supraconstitucional à Convenção Americana, o que, como se sabe, não encontra esteio na jurisprudência remansosa do Supremo Tribunal Federal que atribui o caráter supralegal a tratados internacionais que versem direitos humanos (ver por todos RE nº 466.343, Rel. Min. Cezar Peluso). 4. Além disso, e sob um enfoque de modelagem interinstitucional, ao encampar a referida tese estar-se-ia tolhendo, pela via da hermenêutica, a atuação confiada pelo constituinte ao legislador infraconstitucional de estabelecer qualquer causa restritiva ao *ius honorum*. Vale dizer: toda e qualquer hipótese de inelegibilidade veiculada por norma infraconstitucional (no caso, através de lei complementar) seria atentatória ao art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, a despeito de a Constituição facultar tal prerrogativa ao legislador ordinário. Ora, cancelar essa consequência, concessão vênica, não encontra lastro constitucional, e não pode ser admitida.” (TSE, 2014a, p. 1–2).

por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

7) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

8) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos [...] (BRASIL, 2010).

Mediante a análise desenvolvida por Ferreira (2015, p. 182), as novas inelegibilidades “[...] foram ampliadas quanto aos crimes geradores.”, e, além disso, os prazos dessa restrição ao direito de ser votado foram aumentados de maneira significativa. Com isso, determinado cidadão poderá se torna inelegível por muitos anos, mesmo depois do cumprimento da sanção que lhe fora imposta.

Diante das inúmeras limitações aos direitos políticos, a Lei 135/2010 passou pela análise do Judiciário. Por intermédio do julgamento do controle concentrado de constitucionalidade no STF, ficou estabelecido que as disposições da lei são plenamente aplicáveis, em virtude de estarem em harmonia com as normas superiores. A esse passo, as hipóteses da Lei da Ficha Limpa, assim como algumas características do seu procedimento serão abordadas a seguir.

2.3 A CONTAGEM DOS PRAZOS

O prazo imposto pela lei apresenta-se de maneira indiscriminada, posto que o período de inelegibilidade compreende oito anos para todas as infrações presentes no rol da Lei da Ficha Limpa.

Tal interregno, da forma como está colocado, perfaz-se inadequado, pois não é razoável que, depois do cumprimento da pena em decorrência de certa infração, um cidadão permaneça impedido do seu direito de participar do pleito eleitoral na condição de representante do povo (FERREIRA, 2014, p. 228).

Ademais, observa-se que no âmbito processual penal, segundo entendimento majoritário, os apenados, além da pena a ser cumprida, estão condicionados aos antecedentes criminais, que perduram por até cinco anos, mas carregam o lastro dos maus

anteriores pela vida inteira. Além disso, a depender da conduta perpetrada, estará incorporado ao rol dos inelegíveis – por mais oito anos.

Tem-se que, a depender da ofensa ou ilicitude realizada, esse prazo não se demonstra adequado e capaz de desenvolver seu propósito, porque se submete a questões que terminam por transgredir a evolução dos direitos políticos os quais a sociedade faz jus.

Demais disso, em relação ao procedimento, a forma de contagem de inelegibilidade se coloca superior ao período de oito anos, conforme definido pela nova lei (FERREIRA, 2014, p. 229).

O artigo 1º, da Lei da Ficha Limpa, em sua alínea “e”, determina aos “[...] que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial ou colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena.” (BRASIL, 2010), e elenca para quais crimes tal disposto se aplica.

Em que pese o surgimento da inelegibilidade com o trânsito em julgado ou com a decisão colegiada, o prazo de oito anos se perpetua somente depois do cumprimento integral da pena, de maneira que:

Em realidade, há um prazo indefinido entre a condenação colegiada/trânsito em julgado e o cumprimento da pena ao que são acrescidos 8 (oito) anos. O prazo de inelegibilidade deixa, então, de ser fixado em lei para tomar, como marco, uma situação de absoluta variabilidade que, necessariamente, irá superar aquela apenação, levando, em consideração, o prazo de duração do processo. (FERREIRA, 2014, p. 229).

É visível que, diante da forma como a justiça processa seus casos, há certa discrepância em relação aos períodos de inelegibilidade. Cada ação judicial segue prazos diferenciados, sendo algumas julgadas com rapidez e outras com morosidade. Além disso, “[...] a interposição de recurso pela parte impende em aumento de sua pena.” (FERREIRA, 2014, p. 230), tendo em vista que o cumprimento da pena, mediante confirmação do ilícito, irá iniciar depois de interregno maior e, conseqüentemente, aumentar o tempo de restrição ao direito de ser votado, agravando em demasiado a sanção inicial.

Inserido pela Lei 135/2010, o artigo 26-C¹² dispõe sobre a concessão de medida cautelar aos condenados em segunda instância, e que pretendem postular a candidatura política.

No entanto, tal dispositivo em nada altera a forma a qual a inelegibilidade está posta. Esse procedimento a respeito do prazo que condiciona a vedação ao *ius honorum* demonstra uma clara transgressão aos princípios do devido processo legal e da segurança jurídica. Isso se dá em razão da oscilação e da imprevisibilidade de uma condenação definitiva e que, como já mencionado, restringe direitos penais e constitucionais de uma maneira exacerbada (FERREIRA, 2014, p. 230).

2.4 HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADES COM O ADVENTO DA LEI DA FICHA LIMPA

De início, é importante ressaltar que para a devida efetivação da Lei da Ficha Limpa é necessária a colaboração dos órgãos estatais, uma vez que a inelegibilidade não se perfaz de imediato.

A Lei das Inelegibilidades ganhou uma nova redação com o implemento da Lei 135/2010. Essa nova lei aumentou o grau de rigidez quanto ao prazo de inelegibilidade bem como incorporou novas hipóteses que podem levar aqueles que almejam a candidatura a essa restrição.

Dessa maneira, é possível classificar tais hipóteses em seis categorias: condenações judiciais; rejeição das contas do governo e de gestão; perda de cargo eleito ou de provimento efetivo; renúncia a cargo eletivo na iminência de instauração de processos para perda do mandato; exclusão do exercício da profissão por infração a dever ético-profissional; e responsabilidade por liquidação judicial ou extrajudicial de estabelecimento de crédito, financiamento ou seguro (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 26).

¹² “Art. 26-C O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “l” e “n” do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.” (BRASIL, 2010).

2.4.1 Sentença Judicial (condenação eleitoral, criminal e improbidade administrativa)

A condenação judicial é uma das formas mais comuns de inelegibilidade. Esses cabimentos estão representados no artigo 1º, inciso I, nas alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “l”, “n”, “p” e “q”, da Lei das Inelegibilidades, já mencionados anteriormente. Assim, entende-se que mediante essas disposições, o legislador assentou que a decisão colegiada de segundo grau é suficiente para acarretar a inelegibilidade.

2.4.1.1 Condenações Penais que não Ocasionam Inelegibilidade

O legislador levou em consideração algumas transgressões criminais que são compatíveis com a candidatura eleitoral (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 47).

Dentre esses ilícitos estão inseridos o da modalidade culposa. É o que dispõe o artigo 1º, parágrafo 4º, da Lei das Inelegibilidades, de maneira que delimita a inaplicabilidade da alínea “e”, do inciso I, aos crimes culposos, além dos delitos de menor potencial ofensivo e aos que tramitam por ação penal privada.

A Lei Substantiva Penal preleciona em seu artigo 18, inciso II, que o crime culposos corresponde às infrações quando o resultado cometido pelo agente se der por imprudência, negligência ou imperícia.

Assim, a conduta voluntária, ao produzir um crime involuntário, decorrente de uma violação de dever de cuidado não é capaz de ensejar proibição de pleitear o exercício de representação política.

A respeito dos crimes de menor potencial ofensivo, tem-se que correspondem às infrações ou contravenções “[...] a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa.”, com respaldo no art. 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 e na Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006.

Entretanto, “[...] quem comete crime eleitoral, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade, não dispõe de idoneidade para exercer o mandato, esteja ou não enquadrado o seu ato na qualificação de delito de menor potencial ofensivo” (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 49).

Conclui-se que ao considerar o autor de crime eleitoral como apto a pleitear candidatura, com fundamento em infração de menor potencial, ter-se-ia a violação do artigo, 14, parágrafo 9º, da Constituição Federal – que compreende na garantia demanda quando no exercício de cargo eleitoral (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 49).

Ademais, apenas na hipótese do artigo 1º, parágrafo 4º, da Lei 64/1990 há a presença da condicionante em que “[...] a configuração da inelegibilidade depende da espécie de sanção prevista na lei.” (BRASIL, 1990). Dessa maneira, no âmbito dos crimes de caráter eleitoral, a inelegibilidade será configurada conforme a pena em abstrato (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 49).

Por fim, Djalma Pinto e Petersen (2014, p. 50–51) defendem que na incidência da prescrição da pretensão punitiva do Estado não deverá a extinção da punibilidade ensejar a extinção da inelegibilidade. Dessa maneira, deverá o agente permanecer impedido de se candidatar, porquanto “[...] a prescrição após o trânsito em julgado da condenação ou após a decisão condenatória proferida por órgão judicial colegiado apenas elide os efeitos da sentença ou acórdão para fins penais, não interferindo, na ação estatal, para fins de inelegibilidade”.

No entanto, não é isso que vem sendo aplicado pelos tribunais eleitorais. Nas eleições de 2012, o TSE, mediante o Recurso Especial Eleitoral nº 200-69, Morada Nova/CE, de relatoria da Ministra Luciana Lóssio, julgado em 16.4.2013, assentou que ao ser a prescrição reconhecida ocorre também a extinção da inelegibilidade (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 51).

Ainda, tem-se como precedente do STJ o Recurso Especial nº 758.454/PR, Sexta Turma, publicado em 7.6.2010, de relatoria da Ministra Maria Thereza de Assis Moura, no qual se destaca o texto do Ministro Celso Limongi, Sexta Turma, DJE de 7.6.2010, que leciona acerca da natureza da sentença que reconhece a prescrição:

[...] a sentença que declara extinta a punibilidade pelo decurso do tempo e reconhece a prescrição retroativa, reveste-se de natureza declaratória e não é definitiva, porque, ao fim, não impõe condenação alguma. E tanto é assim, que não cabe aos réus recurso de apelação, por lhes faltar legítimo interesse recursal, ausente o pressuposto dos pressupostos, que é a sucumbência. (STJ, 2009, p. 9).

2.4.2 A Inelegibilidade por Rejeição de Contas

Outra alteração da Lei da Ficha Limpa foi a redação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, ao passo que institui:

Os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se

o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição [...] (BRASIL, 2010).

Na perspectiva da alínea “g”, tem-se três pressupostos para ensejar essa inelegibilidade, que devem ser aplicados de forma cumulativa: “a) contas rejeitadas por irregularidade insanável; b) ato doloso de improbidade administrativa; e c) decisão irreversível do órgão competente.” (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 84).

Afasta-se aquele administrador que não é revestido de moralidade para atuar na condição de representante do povo. Portanto, essa alínea tem o condão de retirar das eleições o agente que teve a rejeição das contas em decorrência do exercício de cargo público, por infração de ato doloso de improbidade administrativa.

2.4.3 Perda de Cargo Eletivo ou de Provimento Efetivo

A Lei das Inelegibilidades preleciona a respeito da perda de cargo efetivo ou provimento efetivo em seu artigo 1º, inciso I:

- b) os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura; (Redação dada pela LCP 81, de 13.04.94)
- c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010) [...] (BRASIL, 1990).

De igual modo, na alínea “f”, inelegíveis “[...] os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos”.

Ainda, depreende-se da alínea “o”: “[...] os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário”. A redação da Lei 64/1990 coloca que aqueles que incorram em ilicitudes

enquanto na prática de exercício de função pública e tenham, mediante o devido processo eleitoral, sido exonerados, encontram-se incompatíveis com os requisitos daqueles que almejam participar das eleições. Tem-se que, a demissão no âmbito do serviço público caracteriza medida extrema da administração pública.

A nova lei também ampliou a rigorosidade das doações além dos valores delimitados legalmente¹³:

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22 [...] (BRASIL, 2010).

2.4.4 Renúncia ao Cargo Eletivo em Razão do Oferecimento de Petição Capaz de Resultar Perda do Mandato

Em relação ao disposto do artigo 1º, inciso I, alínea “k”¹⁴, da Lei 64/1990, tem-se que está assim imposto para impedir aqueles que violam os pressupostos éticos de se manter no cenário político (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 142).

Apenas com a Lei da Ficha Limpa tornou-se possível implementar a inelegibilidade “[...] após protocolizada a representação ou qualquer petição, pedindo a abertura do processo por infringência de texto legal que gere perda do cargo.”, ao passo que o representante político é considerado inelegível com o ato da renúncia (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 142).

Ao contrário disso, anteriormente à promulgação da nova lei, os políticos ao serem denunciados praticavam a renúncia do cargo. Com isso, retornavam nas próximas eleições, sem qualquer punição ou interferência no requisito de elegibilidade. Ficava, portanto, o candidato infrator habilitado para exercer o direito de ser eleito, quando

¹³ “Eleições 2012. Agravo regimental. Recurso especial. Registro de candidatura. Vereador. Inelegibilidade. Art. 1º, I, p, da LC nº 64/90. Doação acima do limite legal. [...] 2. Para a incidência da causa de inelegibilidade prevista na alínea “p” do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90, é necessário que a representação por doação irregular de campanha tenha observado o procedimento previsto no art. 22 da LC nº 64/90, uma vez que tal procedimento oportuniza ao representado defesa bem mais ampla que a do rito do art. 96 da Lei nº 9.504/97. [...] 4. Doação acima do limite é doação ilegal. [...]” (TSE, 2013a).

¹⁴ “Compete à Justiça Eleitoral tão somente verificar se houve a renúncia nos termos deste dispositivo legal.” (TSE, 2014b; TSE, 2013c). “Representação por quebra de decoro parlamentar apreciada e arquivada, sobre os mesmos fundamentos de representação anterior, na qual o candidato havia renunciado, afasta a incidência da inelegibilidade.” (TSE, 2014a). “Possibilidade de a Justiça Eleitoral examinar se candidato que renuncia ao Senado Federal está sujeito aos efeitos da inelegibilidade prevista nesta alínea, ainda que interfira em decisão daquele órgão determinando o arquivamento da representação.” (TSE, 2010a).

praticada a renúncia antes da abertura do processo de cassação (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 144).

A Lei da Ficha Limpa esclareceu que a mera representação, mediante a consecutiva renúncia do representado, acarretará na inelegibilidade pelo prazo de oito anos, sem a necessidade da abertura do processo pela Comissão, nem mesmo por uma conclusão concreta dos fatos (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 143).

Pondera-se que essa nova disposição se coloca para desencorajar os eleitos a efetivarem a renúncia do cargo público. Isso se dá porque as consequências da renúncia ensejam não mais a “impunidade”, mas uma sanção que irá perdurar durante o tempo que restava para o fim do mandato e, ainda, depois desse período, terá a imposição de inelegibilidade por mais oito anos (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 144).

Ademais, insta mencionar que caso o processo investigatório tenha em seu termo concluído pela inocência do parlamentar, a renúncia do ora representado não poderá condicionar a inelegibilidade¹⁵.

2.4.5 Exclusão do Exercício da Profissão em Virtude de Decisão Sancionatória Proferida por Órgão Profissional Competente

O artigo 1º, inciso I, alínea “m”, da Lei da Ficha Limpa determina a inelegibilidade daqueles que forem excluídos do direito de exercer determinada profissão, diante de uma infração ético-profissional. Ademais, estabelece o prazo de oito anos, que poderá ser alterado no caso se o ato tiver sido anulado ou suspenso por determinação judicial.

¹⁵ Destaque-se parte do voto do Ministro Luiz Fux: “A instituição de hipótese de inelegibilidade para os casos de renúncia do mandatário que se encontre em vias de, mediante processo próprio, perder seu mandato é absolutamente consentânea com a integridade e a sistematicidade da ordem jurídica. *In casu*, a renúncia configura típica hipótese de abuso de direito, lapidarmente descrito no art. 187 do Código Civil como o exercício do direito que, manifestamente, excede os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. [...] Vale dizer, a própria Constituição Federal determina que o processo de perda de mandato parlamentar prossiga mesmo após a renúncia, justamente com o propósito de tornar ineficaz o abuso de direito à renúncia. Nesse caso, a inelegibilidade é *secundum eventum litis*, ou seja, a parte renúncia, mas se o resultado do processo não tiver nenhuma consequência, aquela renúncia não implica inelegibilidade; se o processo tiver consequência, a inelegibilidade tem procedência, porque há uma dissonância entre a realidade normativa e a realidade prática. Pela mesma razão, uma vez engendrada a renúncia antes da instauração de processo que possa gerar a perda dos direitos políticos, este não prossegue, e deveria prosseguir. Mas, de toda maneira, este voto é permeado por uma ideologia, que é a da hígidez da ‘Lei da Ficha Limpa’. Portanto, deve-se prestigiar a vontade do legislador para declarar-se também a constitucionalidade da alínea “k”, à semelhança do que antes foi pronunciado.” (STF, 2012a, p. 28–29).

O código de normas que rege uma classe profissional compreende um conjunto de princípios a ser seguido de acordo com os pressupostos de cada profissão. Ademais, os profissionais que contam com a inserção de código de ética estão condicionados a seguir as diretrizes firmadas pelo órgão de classe (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 154).

Porém verifica-se que não é toda e qualquer punição que acarretará na inelegibilidade. A disposição legal da Lei da Ficha Limpa afastando o *ius honorum*, em decorrência de uma condenação não proferida pelo Judiciário causou embates no âmbito jurídico.

Dessa discussão, tem-se a ADI/DF 4.578, ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais “[...] contra essa previsão de inelegibilidade por considerá-la uma ofensa direta ao princípio da presunção de inocência e da incomunicabilidade das sanções de natureza administrativa com as de cunho político.” (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 155).

A referida ação foi analisada pela ADC/DF nº 29, na qual o Ministro Joaquim Barbosa explicitou que os aqueles excluídos do exercício da profissão pelo órgão de classe, são assim retirados mediante decisões colegiadas e, ainda, dispõe “[...] que apenas as exclusões por infração ético-profissional poderão ensejar a inelegibilidade e que, em qualquer caso, o Poder Judiciário poderá suspender ou anular a decisão.” (STF, 2012a).

Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes ponderou:

Assim, para que o dispositivo em exame amolde-se à dogmática constitucional de restrição dos direitos fundamentais é preciso que a pena de inelegibilidade esteja vinculada ao objetivo precípua da lei complementar 135, que é o de garantir a probidade dos ocupantes de cargos eletivos, de modo que se deve emprestar interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado para se restringir a pena de inelegibilidade às hipóteses de demissão que guardem conexão direta com a improbidade administrativa.

Em relação à contagem de prazo de inelegibilidade na hipótese da alínea “m”, é sabido que o prazo de oito anos começa a contar da data em que o Conselho Profissional proferir a decisão condenatória, de forma semelhante ao que ocorre com crimes sentenciados por condenação judicial (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 156).

É cabível ajuizar ação para impedir os efeitos da decisão proferida pelo órgão profissional. Como não se aplica o artigo 26-C, da Lei das Inelegibilidades, porquanto essa diz respeito às decisões administrativas, caberá o ajuizamento da devida ação, com respaldo no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição, a fim de sobrestar os efeitos do

julgamento administrativo, “[...] por meio de liminar deferida pelo juiz no exercício do poder geral de cautela.”, ou seja, via medidas cautelares dispostas previstas de acordo com o Código de Processo Civil (PINTO; PETERSEN, 2014, p. 156).

Como exemplo, tem-se o Estatuto da Advocacia, disciplinado pela Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 que prevê a pena de censura para as transgressões “ético-disciplinares”, de acordo com o artigo 36, inciso III. É sabido que para ser excluído dos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o advogado deve, segundo o artigo 38: “XXVI – fazer falsa prova de qualquer dos requisitos para inscrição na OAB; XXVII – tornar-se moralmente inidôneo para o exercício da advocacia; XXVIII – praticar crime infamante [...]” (FERREIRA, 2014, p. 214).

Ademais disso, observa-se a punição de suspensão que é aplicada depois do cometimento de infração por três vezes. Há determinadas ações dispostas no Estatuto da Advocacia que ensejam a suspensão, como as situações elencadas pelo artigo 34: “XXII – reter, abusivamente, ou extraviar autos recebidos com vista ou em confiança; XXIII – deixar de pagar as contribuições, multas e preços de serviços devidos à OAB, depois de regularmente notificado a fazê-lo [...]” Outra forma de suspensão do direito de se eleger pelo período de oito anos é a hipótese em que “[...] o advogado que for suspenso por três vezes por reter os autos em carga ou deixar de pagar as contribuições à OAB poderá ser excluído e, assim, ficar inelegível por 8 (oito) anos.” (FERREIRA, 2014, p. 214).

Outro exemplo a respeito dos órgãos de classe é a pena de retirada do profissional do exercício de sua função, quando presentes as infrações que conduzem à cassação do registro, conforme determina o Código de Ética do Conselho Federal de Psicologia. Da redação do seu artigo 2º depreende-se a vedação de algumas condutas, como a de “[...] pleitear ou receber comissões, empréstimos, doações ou vantagens outras de qualquer espécie, além dos honorários contratados, assim como intermediar transações financeiras.” (FERREIRA, 2014, p. 215).

A aludida alínea “m” se insere num universo desconhecido, pois não é possível qualificar todas as inelegibilidades existentes, diante da existência de inúmeros órgãos profissionais. De fato, essa disposição sugere um rol extenso de possíveis formas de tornar um indivíduo inelegível por infrações ético-disciplinares. Atenta-se ao fato de que várias dessas possibilidades de exclusão nem mesmo se correlacionam com o princípio da moralidade eleitoral, ao qual se alicerça a Lei da Ficha Limpa. Ademais, muitas das infrações passíveis de inelegibilidade são formuladas de maneira rasa pelas seccionais e em nada justificam o período de oito anos de afastamento das urnas, sem mencionar os

dispositivos que são redigidos em descompasso com a legalidade bem como com as normas constitucionais (FERREIRA, 2014, p. 215).

2.4.6 Responsabilidade por Liquidação Judicial ou Extrajudicial de Estabelecimento de Crédito, Financiamento ou Seguro

A Lei 135/2010 não alterou a redação do artigo 1º, inciso I, alínea “i”, que dispõe de maneira rígida o prazo 12 meses de duração, que abrange:

i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade [...] (BRASIL, 2010).

A suspeita do ilícito é capaz de levar a impossibilidade de se eleger mesmo que a condenação não ocorra no final da investigação. Desse modo, “[...] observa-se que se suspende a inelegibilidade de uma pessoa até que ela comprove que não tem qualquer responsabilidade, sem qualquer limitação temporal.” (FERREIRA, 2014, p. 213).

Porém o TSE enfatizou a aplicabilidade do dispositivo mencionado¹⁶, considerando que a ausência de prazo é capaz de ensejar a inelegibilidade também por tempo indeterminado.

Djalma Pinto e Peterson (2014, p. 112) são enfáticos ao considerar que a disposição da alínea “i” deveria ser aplicada em todas as causas de inelegibilidade, na hipótese de comprovação dos desvios de valores públicos por parte do administrado “[...] enquanto não exonerado de sua responsabilidade, inclusive de sua obrigação de restituir os valores desviados, deveria ser tido como inelegível”.

Por fim, diante desse panorama das novas inelegibilidades, observa-se que essa norma infraconstitucional é ampla e apresenta não apenas disposições sobre a matéria criminal, mas também sobre condenações no âmbito administrativo e cível, dentre outras áreas de abrangência. Com isso, expurgam-se milhares de pessoas não apenas do direito de candidatura, mas também do direito ao voto livre, limitando o direito de escolha dos eleitores.

¹⁶ “Este dispositivo não é inconstitucional ao condicionar a duração da inelegibilidade à exoneração de responsabilidade, sem fixação de prazo.” (TSE, 2004).

3 A VIGÊNCIA, NO TEMPO, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 135/2010

O alcance da Lei da Ficha Limpa a fatos anteriores à sua entrada em vigor foi uma questão amplamente debatida no pleito de 2012. Nesse mesmo ano, foi declarada a constitucionalidade da lei assim como o entendimento da aplicação em casos ocorridos antes da sua entrada em vigor. No ano de 2017, o tema voltou a ser discutido pelo STF, por meio do RE nº 929.670/DF. Nesse caso, a retroatividade também foi aplicada, mas com divergências entre os votos, assim como também ocorreu no julgamento de 2012.

Porém, antes de entrar na análise da retroatividade e do teor dos julgados pelo judiciário, é imprescindível compreender alguns princípios, quais sejam: do Estado Democrático de Direito, da legalidade e da irretroatividade.

Ao final, tem-se que não é possível classificar a irretroatividade da lei de modo generalizado e limitado, eis que as hipóteses trazias pela Lei da Ficha Limpa permeiam diferentes esferas do direito especializado assim como especificam diversas maneiras que incorrem na inelegibilidade. A seguir, o embate da classificação da irretroatividade será analisado em relação a julgados do STF, a fim de concluir por uma solução que não ofereça margem para transgressão aos princípios da segurança jurídica, ao direito adquirido e à dignidade da pessoa humana.

3.1 PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE

Tanto o direito adquirido quanto a irretroatividade compõem os princípios fundamentais do Estado de Direito, ambos fortalecem a democracia e estabelecem condições de segurança jurídica. Tem-se por regra que a lei não pode ser capaz de condicionar os indivíduos a uma lei nova em decorrência de um fato passado.

A aplicação da lei no tempo pode ser considerada como um dos embates mais controversos do Direito. Sabe-se que, em tese, o Direito atua para demandar sobre fatos futuros, “[...] não sendo razoável entender que normas construídas *a posteriori* possam dar definições e consequências novas a eventos já ocorridos no mundo fenomênico.” (BRANCO; MENDES, 2015, p. 365).

O conceito do princípio da irretroatividade estabelece que “[...] situações jurídicas já constituídas e completadas, bem como seus efeitos gerados e já concluídos, não podem ser atingidos pela lei nova.” (TOLEDO, 2003, p. 192). Entende-se, por isso, a irretroatividade não como uma exceção, mas que atua como regra no ordenamento

jurídico como um todo, pois somente assim é possível moldar a expectativa dos resultados de determinada conduta (TOLEDO, 2003, p. 193).

Em que pese a constante mudança da legislação pátria e mesmo internacional, “[...] o ordenamento jurídico apresenta uma unidade e um desenvolvimento no tempo.”, de maneira que não se faz conveniente o desfazimento de direitos já dados como certos em relação a fatos passados enquanto a vigência de lei antiga. No entanto, sabe-se que assim como todos os princípios e regras, esse princípio também não é absoluto. Nesse ponto, Toledo pondera que a retroatividade apenas foi considerada “[...] em momentos de anormalidade sociais ou rupturas históricas, como guerras ou revoluções.” (TOLEDO, 2003, p. 193).

Sabe-se que os costumes não podem alterar a norma jurídica vigente. Desse modo, “[...] não se pode falar em expectativa de direito se se está diante seja de liberdade jurídica ou de faculdade jurídica abstratamente, seja de poder jurídico.” No caso dessas liberdades não terem sido praticadas durante a lei revogada, não se evidencia transgressão ao direito adquirido, devendo ser aplicada de pronto, pois não se verifica a consolidação de nenhum direito (TOLEDO, 2003, p. 204).

Em relação à sucessão das leis no tempo, na área criminal, a irretroatividade *in pejus* é considerada como regra. Apenas tem aplicabilidade quando a lei confere um “[...] benefício ao acusado, réu, ou seja, quando a lei posterior de alguma forma agrava a situação do agente infrator não terá aplicação retroativa, caso em que o artigo 2º, do Código Penal, consagra a máxima do *novatio legis in melius* e proíbe a *novatio legis in pejus*”. Enquadra-se nesse pressuposto, o artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei da Ficha Limpa, que determina a inelegibilidade em decorrência de infrações criminais (RAMAYANA; KUFA, 2016).

No entanto, nos casos decorrentes de uma condenação judicial, o judiciário fixou o entendimento de que o aumento do prazo de três anos para oito anos é aplicável – situação jurídica capaz de ferir a coisa julgada, ultrapassando os limites do princípio da irretroatividade (FERREIRA, 2014, p. 217).

Ramayana e Kufa entendem que a Lei da Ficha Limpa compreende espécie de irretroatividade parcial. As hipóteses estão elencadas com base nas infrações em que não se aplica o novo prazo que essa lei trouxe, isso em relação a fatos anteriores a sua vigência, veja-se:

- i) já operada a coisa julgada com a aplicação do prazo de inelegibilidade de 3(três) anos;
- ii) nas hipóteses das alíneas “e”, “j”, “l” e “n”, em razão da regra do art. 26-C da LC nº 64/90 (dispositivo inserido pela própria LC nº 135/2010), porque ali se permite que uma decisão judicial, inclusive de outros órgãos judiciais tenha o condão de efetivamente suspender a causa de inelegibilidade, o que demonstra, em princípio, a incerteza do devido processo legal material com a nítida interdependência das jurisdições, e ainda em consonância com o Verbete Sumular nº 66 do Egrégio TSE que impede o indeferimento do registro ou cancelamento do diploma, sem a presença dos requisitos configuradores da inelegibilidade e dos princípios do contraditório ou ampla defesa;
- iii) em relação as alíneas “d” e h” do art.1º, inc. I, da LC nº 64/90 é possível sua incidência por 8 (oito) anos, quando decorrente da ação de impugnação ao mandato eletivo, mas nos casos de ação de investigação judicial eleitoral, incide o art. 22, inc. XIV, da LC nº 64/90 (inelegibilidade sanção) e, portanto, prevalece a lei antiga com o prazo de 3 (três) anos, pois aqui, não se trata de mero efeito secundário; e
- iv) no caso do art. 1º, inc. I, alínea “g”, da LC nº 64/90, quando o magistrado eleitoral verificar casuisticamente a ausência da estrita observância do contraditório e ampla defesa no processo do Tribunal de Contas ou no julgamento da Câmara Municipal (não se trata do julgamento do acerto ou desacerto da decisão), mas, sob fundados argumentos no processo contencioso eleitoral, v.g., na ação de impugnação ao requerimento de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral sempre exercerá a plenitude jurisdicional na tutela da legitimidade do processo eleitoral. (RAMAYANA; KUFA, 2016).

O princípio da irretroatividade é, sobretudo, um direito fundamental constitucional, considerado um dos mais importantes alicerces do Estado de Direito, que apenas se corrompe em situações específicas. Porém, a Lei 135/2010 apresenta imediata aplicação, permitida a sua retroatividade em relação a fatos passados.

Come se verá ainda neste capítulo, o STF tem optado por atribuir à Lei da Ficha Limpa o conceito de retroatividade inautêntica, que é proveniente do Direito Tributário. Essa espécie de retroatividade permite a aplicação da lei nova sobre fatos passados, que foi um dos argumentos do Ministro Luiz Fux¹⁷ para aplicar o prazo mais gravoso.

Ferreira reconhece “a engenhosidade do argumento”, mas pondera que:

Não há dúvida que houve a alteração da condição jurídica da pessoa com a imposição de excessivo gravame ao seu *ius honorum* nas hipóteses do aumento do prazo de inelegibilidade de três para oito anos, sem que houvesse qualquer ação do

¹⁷ A aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/10 a processo eleitoral *posterior* à respectiva data de publicação é, à luz da distinção supra, uma hipótese clara e inequívoca de *retroatividade inautêntica*, ao estabelecer limitação prospectiva ao *ius honorum* (o direito de concorrer a cargos eletivos) com base em fatos já ocorridos. A situação jurídica do indivíduo – condenação por colegiado ou perda de cargo público, por exemplo – estabeleceu-se em momento anterior, mas seus efeitos perdurarão no tempo (STF, 2012a *apud* FERREIRA, 2014, p. 219, grifo do autor).

envolvido. Isto é, a sanção, e verdadeiramente, não se pode apontar a restrição ao direito de ser eleito senão como sanção na medida em que se limita um direito, nos casos que tal se dá por conta da ocorrência de um ilícito eleitoral, foi majorada retroativamente. (FERREIRA, 2014, p. 219).

A lei nova, ao preponderar de modo imediato atua de duas formas: ou será extinta por completo ou poderá extinguir determinado fato jurídico que está no momento de sua formação. Porém infere-se que a ação imediata das leis sobre os processos que ensejam mera expectativa de direito somente poderá ser rompida em favor daquela lei que tem escopo nos princípios da irretroatividade, da segurança jurídica e do direito adquirido – todos direitos fundamentais para subsistência do Estado Democrático (TOLEDO, 2003, p. 206).

Com isso, ao ter um processo iniciado seu curso, a situação jurídica a qual determinado sujeito está inserido enseja uma perspectiva com relação ao futuro, adequado às normas vigentes. Essa esperança de observar tal fato jurídico finalizado pode ensejar “[...] relevância e repercussão sociais tamanhas que, sua desconsideração, poderia conduzir a uma prejudicial instabilidade jurídico-social, a qual demanda então a formulação de norma de transição.” (TOLEDO, 2003, p. 207).

3.1.1 Princípio da Legalidade e da Retroatividade

A Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (1969) trata em seu artigo 9º essencialmente dos princípios da legalidade e da retroatividade, pois determina que “[...] ninguém pode ser condenado por ações ou omissões que, no momento em que forem cometidas, não sejam delituosas, de acordo com o direito aplicável.” e, além disso, também inclui que sequer é possível pena mais gravosa que aquela cabível à época do fato. E, se após o cometimento do ilícito a legislação determinar penalidade menos gravosa, o então acusado ou mesmo condenado poderá dispor de benefícios.

Perceba-se que a referida disposição trata da hipótese da retroação, a qual deve ser aplicada apenas se beneficiar o sujeito de direitos (FERREIRA, 2014, p. 217). Em relação “[...] à garantia judicial da retroatividade da lei, é não haver surpresa no que diz respeito ao sancionamento, à regularidade das condutas ou aos efeitos dessas condutas no futuro.”, tal garantia estabelece a forma de viver, de praticar condutas, em consonância com a norma vigente. Com isso, tem-se que a retroação somente será legítima quando ocorrer em favor do cidadão. (FERREIRA, 2014, p. 222).

Assim, a lei nova não pode exercer efeitos sobre processos já finalizados bem como sobre ações cometidas, “[...] caso em que não pode servir de obstáculo ao deferimento do requerimento de registro de candidatura, ainda mais quando já exaurido o tempo anterior do prazo de inelegibilidade.” (RAMAYANA; KUFA, 2016).

4.2 O PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para julgar os embates trazidos pela Lei da Ficha Limpa, o STF preocupou-se em especial com a opinião popular, deixando de observar normas constitucionais e internacionais. O Poder Judiciário atuou de maneira impositiva, tendo por base questões que extrapolaram as normativas da Constituição.¹⁸

Alicerçado pela segurança jurídica, o princípio do Estado de Direito possui duas implicações: a) a manutenção da ordem jurídica e social; e b) a segurança das decisões jurídicas, ou seja, parte-se do pressuposto de que a atuação dos entes públicos ocorra em conformidade com as normas atuais, sem deixar de lado a expectativa acerca das mudanças necessárias para o progresso social (CANOTILHO, 1991, p. 253 *apud* FERREIRA, 2014, p. 220–221).

Esse princípio representa precipuamente uma condição a qual os direitos são defendidos em relação a uma gama de garantias processuais e procedimentais. Pondera-se que “[...] a ideia de um Estado Democrático de Direito fundamentado na Soberania remete diretamente à concepção de Soberania nacional, princípio constitucional basilar da experiência democrática contemporânea”. Em decorrência disso, esse Estado conta com uma perspectiva “[...] em relação ao próprio fundamento do exercício do Poder soberano.” e outra “[...] pertinente à independência do Estado frente aos demais Estados da comunidade internacional.” (MEZZARROBA, 2004, p. 237).

Assim, “[...] a teoria que considera o Estado como uma parte ou instrumento do corpo político pode ser designada de teoria instrumentalista, porque considera o Estado

¹⁸ “A maioria não pode dispor de toda a ‘legalidade’, ou seja, não lhe é facultado, pelo simples facto de ser maioria, tornar disponível o que é indisponível, como acontece, por ex., com os direitos, liberdades e garantias e, em geral, com toda a disciplina constitucionalmente fixada (o princípio constitucional sobrepõe-se ao princípio maioritário). Por vezes a importância do assunto exige maiorias qualificadas não só para se garantir a bondade intrínseca da decisão, mas também para a proteção das minorias. Por último, devem referir-se os limites internos do princípio maioritário: se ele tem a seu favor a possibilidade de as suas decisões se tornarem vinculativas por serem sufragadas por um maior número de cidadãos, isso não significa que a solução maioritária seja materialmente mais justa nem a única verdadeira. O princípio maioritário não exclui, antes respeita, ‘o pensar de outra maneira’, o ‘o pensamento alternativo’. Noutros termos: o princípio maioritário assenta politicamente num ‘relativismo pragmático’ e não num ‘fundamentalismo de maiorias’.” (CANOTILHO, 1995, p. 456–457).

um instrumento do corpo político.” (MARITAIN, 1959, p. 23). Ao classificar o Estado como proeminente ao corpo político, tem-se que ele é maior do que as partes desse corpo, porém não pode ser o Estado superior ao corpo político como um todo (MENDONÇA, 2004, p. 28).

A democracia não estará devidamente consolidada se não houver a Lei Maior capaz de garantir direitos aos cidadãos, que disponibilize não apenas considerações sobre a pluralidade dos partidos, a liberdade de proferir pensamentos, mas também meios para controlar o poder conferido aos candidatos. Importa mencionar que o Estado Democrático não se sustenta apenas na ideia de que seja dada à sociedade a possibilidade de escolher seus representantes – isso compreende uma democracia, conjuntamente com outros direitos, a incluir o direito de ser votado e a existência de “[...] condições mínimas para que a luta popular seja viável, caso contrário haverá apenas uma democracia de aparência.” (MENDONÇA, 2004, p. 60–61).

3.3 RETROATIVIDADE DA LEI DA FICHA LIMPA

A Lei da Ficha Limpa tem característica mista posto que tem natureza material e processual. O caráter material se demonstra por meio da inserção das novas inelegibilidades ou mesmo quando aumenta o prazo da condição de inelegível. A sua forma processual emerge, por exemplo, a partir das disposições do artigo 26-C, no qual estabelece a suspensão do *ius honorum* com relação a determinados casos (RAMAYANA; KUFA, 2016).

A ampliação do prazo de três para oito anos é caracterizada como uma lei mista, na qual prepondera o caráter material. Por ser um direito fundamental da cidadania, a elevação do prazo de inelegibilidade “[...] não deve retroagir para atos e fatos jurídicos de natureza material e substancial atinentes às eleições de 2006, 2008 ou 2010, quando, em especial, já em alguns casos concretos já operou-se a coisa julgada.”¹⁹ (RAMAYANA; KUFA, 2016).

Assim, tem-se que a Lei da Ficha Limpa proporcionou mudanças na Lei 64/1990, ampliando o rol das hipóteses que levam à perda e ao direito do mandato, bem como alterou o período da inelegibilidade para o interregno de oito anos. No entanto, a redação

¹⁹ Ressalta Diniz que: “[...] os direitos adquiridos devem ceder ao interesse da ordem pública [...] logo as normas de ordem pública serão retroativas desde que expressas e sem que haja desequilíbrio jurídico-social [...]” (DINIZ, [20--] *apud* RAMAYANA; KUFA, 2016).

dessa lei não trouxe em seu texto como proceder em relação às hipóteses de processos inconclusos ou ainda sobre os casos em que a coisa julgada já fora alcançada. Diante disso, em razão da ausência de ressalva acerca dessa aplicabilidade, impõe-se sobre a nova lei o princípio da irretroatividade parcial da norma, além do preceito elencado na Constituição que assegura a segurança jurídica (RAMAYANA; KUFA, 2016).

Já Reis e Santos (2017) retiram do regime da lei das inelegibilidades a existência do direito adquirido bem como ressaltam a inexistência desse direito também para os prazos que impedem a candidatura eleitoral. A Lei 135/2010 prelecionou a ampliação dos prazos em relação à norma revogada, mas segundo esses autores, tal normativa é plenamente aplicável, pois “[...] não se adquire o direito a estar submetido a certo conjunto de condições jurídicas para a candidatura.”.

A Lei das Inelegibilidades dispõe em seu artigo 22, inciso XIV²⁰, que aqueles condenados em decorrência de abuso de poder político, econômico ou dos meios de comunicação deverão ser submetidos ao óbice da candidatura, ou seja, a sanção de inelegibilidade além da cassação do registro ou diploma daquele beneficiado pelas infrações dispostas no referido artigo (REIS; SANTOS, 2017).

Dessa maneira, percebe-se que há nesse cenário o viés que considera a inelegibilidade como uma “condição jurídica”, e não como sanção criminal. As inelegibilidades são condições impostas a fim de suspender determinado direito, qual seja, o de poder alcançar a candidatura política. Assim, a natureza penal dessa lei, que por vezes lhe é atribuída, é totalmente afastada por alguns autores, porquanto defendem que o candidato que se exime das condições determinadas, não está apto a exercer a vida pública. Nessa acepção:

Pode-se afirmar que aquele condenado por abuso de poder nas eleições está, desde logo, submetido a prazo de inelegibilidade de oito anos, o que independe de qualquer sentença ou acórdão que “imponha” essa restrição eleitoral. Não é o órgão judicial a fonte de tal inelegibilidade, mas o texto expresso da lei. O juiz não impunha uma inelegibilidade por 3 anos; apenas declarava em sua sentença o que estava estipulado na lei em vigor. Se a

²⁰ “XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar.” (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

extensão do prazo mudou em virtude de lei posterior, o novo prazo se aplicará automaticamente. (REIS; SANTOS, 2017).

O entendimento da lei, nesse sentido, enseja, portanto, que mesmo aqueles que já tiveram uma sentença judicial transitada em julgado sob a condição de inelegibilidade pelo período de três anos, conforme a lei revogada, podem ser submetidos a mais cinco anos. Assim, totalizar-se-á o prazo da Lei da Ficha Limpa que impõe o período de oito anos de inelegibilidade (REIS; SANTOS, 2017).

O viés defendido por Ramayana e Kufa (2016) é outro. Lecionam que aos fatos passados não se pode considerar o prazo mais gravoso de inelegibilidade, pois “[...] em relação às prescrições legais já consumadas, não se pode afigurar proporcional a generalização da solução quanto à aplicação da lei nova a fim de ampliar o prazo da inelegibilidade que inegavelmente diminui a capacidade eleitoral passiva do cidadão”.

Sobre a referida hipótese do artigo 22, inciso XIV, da Lei das Inelegibilidades, tem-se o entendimento de que essa disposição é consubstanciada em uma sanção direta. Desse modo, a preponderância do prazo de três anos sobre o mais gravoso deve ser aplicada. Isso se dá devido ao caráter tão somente sancionatório desse artigo, pois o transgressor da norma ofendeu os princípios democráticos bem como feriu “[...] diretamente a paridade eleitoras nas campanhas.” (RAMAYANA; KUFA, 2016).

Tem-se que o candidato que infringiu a lei se elegeu com a infração ao preceito legal do artigo 22, inciso XVI, da Lei 64/1990, ou não conquistou êxito na candidatura política. Entretanto, ambos cometeram infrações graves, reconhecidas pelo processo eleitoral. Assim, o candidato que violou a lei merece ser apenado em conformidade com as normas legais vigentes à época das infrações, tendo como paradigma os fundamentos da irretroatividade da lei que implicam em condições mais gravosas, que nesse artigo se acoberta de caráter punitivo (RAMAYANA; KUFA, 2016).

A interpretação é diversa caso o candidato tenha sido julgado por ação que impugnou o seu mandato. Nesse caso, a condenação tem seu fim com perda do mandato “[...] a sanção se esvaziou no tempo com a perda do mandato.”, prevalecendo “[...] um efeito secundário da inelegibilidade.”, em que é permitida a análise da conduta a imposição do prazo mais gravoso de oito anos, determinado pela Lei da Ficha Limpa, de

acordo com o artigo o 1º, inciso I, dos pressupostos das alíneas “d” e “h”²¹ (RAMAYANA; KUFA, 2016).

3.3.1 A Retroatividade conforme o Pleito de 2012

Referente ao pleito de 2012, Djama Pinto e Petersen enfatizam duas problematizações para considerar um cidadão inelegível com relação a fatos anteriores da promulgação da nova Lei:

- a) cidadão que teve contra si uma sentença penal condenatória transitada em julgado pela prática de um crime eleitoral, como previsto na antiga alínea “e” do art. 1º, I, da Lei complementar nº 64/1990, já tendo a sua pena se extinguindo pelo cumprimento em 2006 e a sanção de inelegibilidade em 2009, ou seja, três anos depois, estaria ou não inelegível para concorrer ao pleito de 2012, visto que, pela Lei Complementar nº 135/2010, a inelegibilidade passou a ser de oito anos a contar do cumprimento da pena;
- b) os efeitos da inelegibilidade não tinham se esgotado, pois o cidadão ainda estava cumprindo o seu prazo em 2011, porquanto, posteriormente à vigência da Lei Complementar nº 135/2010. Estaria ele inelegível em face do aumento da sanção de inelegibilidade provocando pela lei nova, ou isso significaria ofensa ao postulado da segurança jurídica, consagrada no art. 5º, XXXVI, CF/88, já que teve o cidadão sua capacidade eleitoral passiva restringida? (PINTO; PETERSON, 2014, p. 12).

Em 2012, o STF afirmou que, em ambas as hipóteses, é cabível a incidência da inelegibilidade. Tal afirmação consubstancia-se sem ofender os preceitos constitucionais referentes ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito, à segurança jurídica e à coisa julgada (PINTO; PETERSON, 2014, p. 12).

Os ministros do STF analisaram conjuntamente as ADCs 29 e 30, além da ADI 4.578, todas referentes à Lei 135/2010. O julgamento dessas ações, além de versar sobre a aplicabilidade constitucional da Lei da Ficha Limpa, também debateu sobre a retroatividade dessa norma. Ao final, conclui-se, por maioria de votos, a

²¹ “Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; [...] h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes.” (BRASIL, 2010).

constitucionalidade da lei, compreendendo aplicabilidade sobre fatos anteriores à sua vigência (retroação da lei).

A ADC nº 30²² tratou especialmente da irretroatividade da lei, na qual se destaca a voto do Ministro Luiz Fux a respeito da questão. Fux enfatizou que a retroatividade autêntica não pode ser utilizada pelo legislador pátrio porque não é permitida pelo ordenamento brasileiro. Ressaltou que, no entanto, a restrospectividade (ou retroatividade inautêntica) é plenamente aplicável. Para explanar o significado dessa espécie de retroatividade, o Ministro valeu-se dos argumentos defendidos pelo Ministro Moreira Alves na ADI nº 493/DF, julgada em 25.6.1992, que defendeu a retroatividade mínima: “[...] enquanto nesta são alteradas, por lei, as consequências jurídicas de fatos ocorridos anteriormente – consequências certas e previsíveis ao tempo da ocorrência do fato –, naquela a lei atribui novos efeitos jurídicos, a partir de sua edição.” (STF, 1992 *apud* STF, 2012b, p. 4) , ou seja, a situações ocorridas em momento anterior. De modo que concluiu:

A aplicabilidade da Lei Complementar nº 135/10 a processo eleitoral posterior à respectiva data de publicação é, à luz da distinção supra, uma hipótese clara e inequívoca de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitação prospectiva ao *ius honorum* (o direito de concorrer a cargos eletivos) com base em fatos já ocorridos. A situação jurídica do indivíduo – condenação por colegiado ou perda de cargo público, por exemplo – estabeleceu-se em momento anterior, mas seus efeitos perdurarão no tempo. Portanto, ainda que se considere haver atribuição de efeitos, por lei, a fatos pretéritos, cuida-se de hipótese de retrospectividade, já admitida na jurisprudência desta Corte. (STF, 2012a, p. 4).

Ademais, fixou o entendimento de as inelegibilidades não compreenderem a adequação do rol positivo de elegibilidade. Aquele que pretende concorrer ao posto de representante do povo deve se amoldar aos ditames do que é exigido pela sistemática eleitoral. Com isso, a perspectiva apresentada pelo Ministro Fux é no sentido de o que ocorre com o prazo das inelegibilidades é apenas uma “[...] imposição de um novo requisito negativo para a que o cidadão possa candidatar-se a cargo eletivo, que não se confunde com agravamento de pena ou com *bis in idem*.” (STF, 2017c, p. 42).

²² “Retira-se parte do teor da Ementa da ADC nº 30: [...] 1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico-constitucional e legal complementar do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXV, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito).” (STF, 2012b, p. 2).

O Ministro lembrou que o legislador consagrou o cumprimento das inelegibilidades apenas depois do cumprimento da pena imposta, de acordo com o artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei da Ficha Limpa – de forma que distingue a inelegibilidade da condenação. Além disso, ponderou sobre essa distinção:

Tendo em vista essa observação, haverá, em primeiro lugar, uma questão de isonomia a ser atendida: não se vislumbra justificativa para que um indivíduo que já tenha sido condenado definitivamente (uma vez que a lei anterior não admitia inelegibilidade para condenações ainda recorríveis) cumpra período de inelegibilidade inferior ao de outro cuja condenação não transitou em julgado. (STF, 2012b, p. 6).

Referente à ampliação do prazo de inelegibilidade, não se tem violação à coisa julgada quando proferida uma condenação, pois tal decisão judicial não acarreta nenhum tipo de intervenção no curso de determinada ação, ao modo que assentou:

Afinal, ela não significa interferência no cumprimento de decisão judicial anterior: o Poder Judiciário fixou a penalidade, que terá sido cumprida antes do momento em que, unicamente por força de lei – como se dá nas relações jurídicas *ex lege* –, tornou-se inelegível o indivíduo. (STF, 2012b).

Por fim, o Ministro Luiz Fux estabeleceu a imposição do prazo das inelegibilidades a fatos passados, sem que isso acarrete em transgressão ou desconstituição da coisa julgada.

De outro lado, destaca-se o voto do Ministro Celso de Mello, que analisou a retroatividade de maneira diversa. Em sua análise, o decano do Supremo sustentou que a Lei 135/2010 não pode ser capaz de alcançar as situações fáticas ocorridas em momento anterior a sua vigência.

Na sequência, inferiu que ao permitir tal aplicação a fatos passados, haveria clara ofensa ao artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição, o qual deixa claro que a lei não pode ofender o direito já obtido e a coisa julgada, segundo o Ministro Mello tal disposição objetiva o impedimento de criações casuísticas de lei.

3.3.2 Recurso Extraordinário nº 929.670/DF: o alcance da Lei da Ficha Limpa a fatos anteriores à sua entrada em vigor

Extraí-se do RE nº 929.670/DF que a decisão do STF consolidou, por maioria de votos, que é aplicável o prazo de oito anos de inelegibilidade aos que foram condenados

por abuso de poder econômico ou de poder político, antes mesmo da vigência da Lei da Ficha Limpa.

Os Ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli e a Presidente da Corte, Ministra Cármen Lúcia, reconheceram a possibilidade da aplicação retroativa da lei sobre fatos ocorridos anteriormente a sua edição. Enquanto isso, restaram vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski, Relator, Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Infere-se que o recurso versa sobre o vereador da cidade de Nova Soure, do estado da Bahia, que foi sancionado por abuso de poder econômico, além da compra de eleitorado. O vereador cumpriu a inelegibilidade de três anos, pois a época das infrações compreende ao ano de 2004. Ao concorrer novamente para vereador do mesmo município, agora no pleito de 2008, o candidato foi eleito para assumir o mandato. Em 2012, o registro da candidatura do vereador não foi aceito devido à entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa, que alterou substancialmente o prazo de inelegibilidade. Assim, o candidato foi submetido ao cumprimento de mais cinco anos, uma vez que só poderia pleitear sua candidatura nas eleições de 2016, para mandato de vereador (STF, 2017a).

Em que pese ter sido julgado prejudicado, posto a perda de objeto em virtude de findado o mandato do autor do recurso, o julgamento foi concluído em virtude do reconhecimento da repercussão geral. Ou seja, a decisão é capaz de atingir casos que tenham semelhanças. O Ministro Luiz Fux sugeriu a fixação da tese, que ficou delineada da seguinte forma:

A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral, transitada em julgado, ex vi do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “d”, na redação dada pela Lei Complementar 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registros de candidatura em trâmite. Plenário, 04/10/2017. (STF, 2017c).

Ademais, Fux concluiu:

Qual a consequência prática desse raciocínio até aqui empreendido? É que toda a racionalidade subjacente ao julgamento das ADCs no 29 e no 30 deve ser aplicada *tout court* ao art. 22, XIV, e à alínea “d” (sobre a qual a Corte já se pronunciou). Do ponto de vista da dogmática constitucional, a extensão dos prazos de inelegibilidade do art. 22, XIV, da Lei da Ficha Limpa, justamente porque não versa sanção²³, não

²³ Da íntegra do voto do Ministro Celso de Mello: “Mesmo que não se considere a inelegibilidade como sanção, o fato irrecusável é que ela traduz gravíssima limitação ao direito fundamental de participação política, pois impõe severa restrição à capacidade eleitoral passiva do cidadão, o que o priva e destitui ‘do

revela ofensa à retroatividade máxima, de ordem a fulminar a coisa julgada, mesmo após o exaurimento dos 3 anos inicialmente consignados na decisão judicial passada em julgado que reconhece a prática de poder político ou econômico (reconhecimento este que, aí sim, faz exsurgir a inelegibilidade). Trata-se, em vez disso, de exemplo acadêmico de retroatividade inautêntica (ou retrospectividade). (STF, 2017c, p. 41).

Na oportunidade, o Ministro Fux concluiu que mesmo com o trânsito em julgado de uma decisão, o aumento de prazo deve, da mesma forma, subsistir, o que é o caso do RE ora analisado. Assim, o infrator de conduta de abuso de poder ou político terá de cumprir o prazo de inelegibilidade de mais cinco anos, no caso de já terem sido cumpridos os três anos determinados pela lei nova, sem que altere o que já foi decidido em termos de coisa julgada, porquanto tal decisão permanece intocável.

Ao proferir seu voto, o Ministro Gilmar Mendes seguiu o Relator Ricardo Lewandowski. Ponderou que, no caso em comento, ao admitir a retroatividade da lei estará se restringindo direitos fundamentais “[...] o artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição Federal, diz que os direitos fundamentais não estão à disposição e nós entendemos que os direitos políticos são direitos fundamentais.” (STF, 2017a).

O Ministro Marco Aurélio seguiu o mesmo entendimento, no sentido de que a retroação da Lei da Ficha Limpa não pode ser aplicada no caso. Apresentou em defesa desse entendimento o princípio da anterioridade eleitoral, a qual dispõe que a lei eleitoral entra em vigor de forma imediata, mas a sua aplicação só se dará em até um ano da sua vigência.

Ainda nessa percepção, o Ministro Celso de Mello ponderou a inelegibilidade como uma espécie de sanção. Afirmou também o caráter de excepcionalidade da retroação das normas. Assim, caso não houver determinada normativa legal da lei em vigência, essa não pode ser presumida e, da mesma forma, não pode ser capaz de afrontar a coisa julgada. Ressalvou que o caso representa uma situação já consolidada, sem que possa essa decisão ser atingida por nenhum poder, seja Legislativo, Judiciário ou Executivo, com o entendimento claro de transgressão da hipótese em comento do artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta Maior.

Na ocasião, o Ministro Celso de Mello²⁴, pontuou em seu voto-vista que:

direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais’, como adverte José Afonso Da Silva (STF, 2017b, p. 11 *apud* SILVA, 1989, p. 329, grifo nosso).

²⁴ Na oportunidade o Ministro concluiu: “Em suma: tenho para mim que se mostra plenamente acolhível a pretensão recursal deduzida nesta causa, considerados, para tanto, os fundamentos concernentes à ofensa à

Nem mesmo os efeitos posteriores das situações constituídas podem ser afetados pela incidência da nova lei, porque – caso admitida tal consequência – estar-se-ia iniludivelmente fraudando a vontade subordinante do legislador constituinte e paradoxalmente reconhecendo a inaceitável possibilidade jurídica da existência de ato estatal com projeção retroeficaz gravosa, gerando, desse modo, situação normativa absolutamente incompatível com a tradição de nosso constitucionalismo democrático. A circunstância de as leis terem efeito imediato não legitima a interpretação que o Tribunal Superior Eleitoral deu à Lei Complementar nº 135/2010, fazendo-a incidir, de modo inconstitucional, sobre situação pretérita que, além de exaurida em todas as suas potencialidades jurídicas, já se achava definitivamente consolidada no tempo, como sucedeu no caso ora em exame. (STF, 2017b, p. 22).

A Ministra Cármen Lúcia declarou seu voto sob a compreensão de que a matéria já foi analisada de maneira exaustiva no TSE, além de ter sido objeto das ADCs 29 e 30, bem como da ADI 4.578. Ao final, concluiu possível a aplicação da lei sobre os fatos antigos.

Assim, o RE nº 929.670 delineou, de acordo com os ditames da Lei da Ficha Limpa, o prazo de inelegibilidade de oito anos aos políticos condenados por abuso de poder político e econômico, mesmo com relação a fatos ocorridos anteriores a vigência da lei.

Reis e Santos (2017) destacam que a matéria arguida nesse RE já foi amplamente discutida quando julgou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.²⁵ Assim, com o novo julgamento, tem-se que a alteração dos prazos que delimitam o tempo das inelegibilidades pode ser aplicada em quaisquer das conjecturas representadas na lei que limita o direito de ser votado, mesmo em relação a fatos pretéritos, inclusive às decisões já transitadas em julgado.

cláusula de incolumidade do ato jurídico perfeito e da coisa julgada material, cuja transgressão, no caso, resultou de interpretação judicial, proferida pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, evidentemente lesiva ao postulado da irretroatividade das leis (CF, art. 5º, XXXVI).” (STF, 2017b, p. 36).

²⁵ Voto que conduziu o julgamento das ADCs nº 29 e nº 30 e da ADI nº 4.578: “É essa característica continuativa do enquadramento do cidadão na legislação eleitoral, aliás, que também permite concluir pela validade da extensão dos prazos de inelegibilidade, originariamente previstos em 3 (três), 4 (quatro) ou 5 (cinco) anos, para 8 (oito) anos, nos casos em que os mesmos se encontram em curso ou já se encerraram. Em outras palavras, é de se entender que, mesmo no caso em que o indivíduo já foi atingido pela inelegibilidade de acordo com as hipóteses e prazos anteriormente previstos na Lei Complementar nº 64/1990, esses prazos poderão ser estendidos – se ainda em curso – ou mesmo restaurados para que cheguem a 8 (oito) anos, por força da lex nova, desde que não ultrapassem esse prazo.” (STF, 2012a, p. 5–6).

3.4 OFENSA À COISA JULGADA

A Lei da Ficha Limpa não está autorizada a modificar de maneira absoluta e extensiva o cenário de provas já consolidadas acerca de fatos e da coisa julgada consolidada – tanto material quanto processual – até a data de 7.6.2011, que foi quando a lei entrou em vigor, em respeito ao princípio da anualidade²⁶.

O artigo 1.047 do Código de Processo Civil enfatiza o caráter probatório, do qual preceitua que: “[...] as disposições de direito probatório adotadas neste Código aplicam-se apenas às provas requeridas ou determinadas de ofício a partir da data de início de sua vigência.” (BRASIL, 2015). Assim, os processos tanto administrativos quanto judiciais capazes de culminar inelegibilidade devem se alicerçar sob as normativas legais da lei vigente ao tempo dos fatos em virtude, sobretudo, da segurança jurídica (RAMAYANA; KUFA, 2016). Na mesma dissipação, tem-se que:

Somente há direitos adquiridos no momento em que as situações jurídicas já estão produzindo seus efeitos, o que significa afirmar sua inexistência na fase de criação da situação, ainda que se trate de criação continua ou sucessiva. Nesse momento, como o sujeito já iniciou a formação da situação jurídica, tendo-se valido do amplo direito de agir que a liberdade jurídica incondicionada lhe fornece ou de uma das faculdades jurídicas que a ordem jurídica lhe oferece, o que há é uma expectativa do direito. (TOLEDO, 2013, p. 204).

Ainda, sob o entendimento de Sérgio Silveira Banhos (2010), os candidatos não podem ser submetidos a regimento que não se é possível antever. Tal prerrogativa é analisada no sentido de que a “[...] aplicação do Direito deve se dar à luz do texto constitucional em vigor, numa visão integrativa, buscando por intermédio da ponderação de princípios, considerado o caso concreto, a solução que se afigure mais justa”.

No caso em tela, pode-se considerar que o direito de exercer plenamente a cidadania (incluindo-se o direito de ser votado) bem como o princípio do direito adquirido estão em um embate com os princípios da moralidade. A Lei da Ficha Limpa disciplina questões importantes, mas faz-se necessário atenção sobre sua aplicação no tempo, a fim de fazer valer a “[...] confiança depositada pelo cidadão de que os seus atos ou as decisões incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomados.”,

²⁶ O princípio da anualidade eleitoral está descrito no artigo 16 da Constituição de 1988: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.” (BRASIL, 1988).

de maneira que esses atos estejam vinculadas em consonância com as normas vigentes e, sobretudo, tenham efeitos persistentes (BANHOS, 2010).

O Ministro Fux, como visto, conceitua a aplicação retroativa como espécie de retroatividade inautêntica. Apesar de todos os esforços para caracterizar as inelegibilidades como requisito jurídico, e não uma condição de direito fundamental. Tem-se que o Ministro deu à sua fundamentação sentido diverso em relação à retroatividade das leis. Este autor, ao invocar a retroatividade inautêntica usa o exemplo dos “[...] casos das normas modificadoras de uma profissão, regras de promoção das carreiras públicas, normas que regulam relações contratuais duradouras e normas dos regimes previdenciários.” Tais casos diferenciam-se dos direitos políticos, dado que não se tem a certeza da continuidade dos candidatos na vida pública (FERREIRA, 2015, p. 222).

Em nosso sistema legal, apenas a lei é capaz de obrigar os indivíduos, de forma que os direitos sempre estarão regidos por normativas legais. Ou seja, “[...] isto significa que todo direito se enquadra num regime legal e, portanto, a própria existência do conceito de direito adquirido cai por terra.” O princípio da moralidade que é comunalmente utilizado para justificar a limitação dos direitos políticos, insere-se de maneira propícia a afastar um direito fundamental (o de ser eleito). Portanto, em afronta à democracia pautada na representatividade, afasta-se o direito ao sufrágio de cada cidadão poder escolher o candidato de sua preferência (FERREIRA, 2015, p. 223).

Dessa maneira, ao modo que o judiciário fixou a ausência de óbice a aplicação do prazo de oito anos a fatos ocorridos anteriormente à Lei da Ficha Limpa, observa-se que tal precedente implica que, seja qual for a hipótese criada, poderá esta ser inserida a todo momento, obedecendo apenas a anterioridade eleitoral. Situação que se justificaria em “mera alteração de um regime jurídico”, do qual não está consubstanciado a coisa julgada, nem mesmo o princípio da irretroatividade das normas (FERREIRA, 2015, p. 223).

Além disso, esse entendimento abre margem para a interpretação da retroatividade da lei mais gravosa, se observado o caráter de sanção das inelegibilidades (FERREIRA, 2015, p. 223). Ainda, os prazos de oito anos ultrapassam em muito esse interregno em decorrência da já mencionada forma de contagem desse prazo (FERREIRA, 2015, p. 228). Assim, da análise dos julgados proferidos pelo STF nos itens anteriores em conjuntura com os fundamentos trazidos pela doutrina e do teor da Lei da Ficha Limpa, foi possível concluir que a permissão para retroagir implica em consequências lesivas em

relação à estabilidade das situações jurídica-sociais, confrontando direitos fundamentais e normativas internacionais.

CONCLUSÃO

A legislação pátria não fornece elementos suficientes para conceituar o direito adquirido. Além disso, não traz em suas leis uma definição clara a respeito dos tipos de irretroatividade.

Na prática, tais princípios – direito adquirido e irretroatividade – são difíceis de conceituar. Muitos foram os autores que contribuíram para desenvolver uma percepção acerca desses pressupostos. Porém, a partir de cada situação fática o Judiciário atribui um conceito possível e, por muitas vezes, modula com base em acepções que destoam da legalidade constitucional e dos preceitos trazidos pelas normas internacionais.

Por sua vez, a Lei da Ficha Limpa segue essa mesma diretriz, ou seja, não dispõe de ditames processuais para definir sua aplicação. Em verdade, a Lei é sistemática, mas não é completamente clara, até porque possui caráter material e processual, o que dificulta até mesmo o entendimento acerca da contagem dos prazos da inelegibilidade.

A Lei Complementar 135/2010 ainda é objeto de dúvidas na doutrina brasileira (que comporta diferentes entendimentos), não pela maioria do povo, ou seja, aqueles que apenas percebem a lei como uma forma de garantir a probidade ou mesmo a legalidade das eleições, mas aos que abrem margem para a aceção e concretização dos direitos políticos de modo amplo, que compreendem sobretudo direitos fundamentais.

A proibição do direito de ser votado não é apenas uma limitação ao cidadão que pretende um cargo político, mas é mormente um direito que apresenta óbice ao direito dos votantes de escolherem, sem interferência Estatal, aqueles candidatos que entendem melhor lhes representar.

As inelegibilidades provenientes da lei infraconstitucional são amplas e delimitam um rol que abarca não apenas inelegibilidades em decorrência de delitos criminais, mas também de decisões provenientes do juízo cível, das sanções impostas pelos conselhos profissionais, dentre outras inúmeras hipóteses. Com isso, a Lei da Ficha Limpa tem a finalidade de retirar do plano de possíveis representantes aqueles que considera em desacordo com o estabelecido pela moralidade eleitoral.

Essa lei, ao passo que limita um universo de milhares de cidadãos, em prol da “preservação da democracia”, deixa de analisar os resultados concretos de tal proibição. Não há, nesse aparato, nenhuma comprovação de que a exclusão de tais inelegíveis (considerados até mesmo como indesejados) possam alterar de forma tão negativa o

espaço político. De tal modo, é possível mencionar como exemplo aqueles que são excluídos do quadro de profissionais ou aqueles demitidos do serviço estatal. Não é possível precisar que tais indivíduos não poderão exercer uma candidatura de maneira adequada, ainda mais levando em consideração que estarão inelegíveis por um lapso de tempo considerável. É impreciso delimitar que nessas situações os candidatos seriam desqualificados para o exercício do mandato.

No entanto, tal problemática não é o principal tópico proposto por este estudo. Assim, a partir da explanação de que é admissível a aplicação da retroatividade da lei, no tempo, podendo até mesmo incidir o período mais gravoso – de oito anos – sobre processos ainda em curso ou mesmo ocorrer inelegibilidade sobre casos anteriores a lei, tem-se que essa compreensão não é aquela que melhor se enquadra na legislação e princípios do ordenamento jurídico nacional.

A grande dificuldade em entender esse embate é, sobretudo, porque a lei dispõe de inúmeras hipóteses, que não permeiam apenas um ramo do Direito. Talvez a condição mais problemática da Lei 135/2010 seja em relação às inelegibilidades decorrentes de crimes penais. Apesar da negativa da essência punitiva da lei, defendida por alguns ministros na análise do RE 929.670/DF, tal prerrogativa abre margem para dúvidas no campo criminal.

Na aplicação de sanção punitiva e considerando que, ao final do seu cumprimento, o condenado é condicionado a um novo processo sancionatório, qual seja, a inelegibilidade pelo período de oito anos. Nesse caso, há evidente violação ao princípio da proporcionalidade e também emerge o caráter duplo de punibilidade.

Ao tecer a crítica à expressão de sanção no âmbito da aplicação dos oito anos de inelegibilidade impostos pela lei, muitos juristas sugerem tal incidência como uma espécie de requisito negativo apenas. Sem considerar, conforme visto, que a aplicação desse interregno atua somente depois do cumprimento da pena imposta em sentença. É nesse ponto que a lei sugere um “duplo grau de penalidade” se, obviamente, analisado sob a perspectiva do Direito Criminal.

Como visto, as arguições levadas em análise no julgamento do controle de constitucionalidade da Lei da Ficha Lima são aptas a ensejar o não reconhecimento da lei, principalmente no que condiz à ameaça dos direitos adquiridos e do princípio do devido processo legal. No entanto, é persistente o entendimento do STF que essa lei não comporta sanção, apenas configura requisitos para a possibilidade do indivíduo de eleger.

Da mesma forma, a opção pela aplicação da Lei 135/2010 mesmo sobre fatos passados não se coaduna com os princípios postos na Constituição Federal. Assim, candidatos que foram condenados anteriormente à publicação da lei, isto é, antes de 7 de julho de 2010, têm restringido seu direito de ser votado.

Em que pese reconhecer-se a importância da Lei das Inelegibilidades, há que se sopesar que as leis não têm a permissão de atuar sobre processos já finalizados e, como ocorre no âmbito do Direito Penal, a lei nova não pode incidir sobre atos praticados antes da sua vigência. Nesse rumo, pela defesa aos direitos fundamentais, conclui-se pelo reconhecimento da irretroatividade da Lei da Ficha Limpa, de modo que a lei em questão apenas poderá ser aplicada a partir da sua entrada em vigor, sem alcançar fatos pretéritos ou processos em curso.

Ao final, pondera-se que as eleições da forma como estão postas hoje valorizam os candidatos com base nas suas características pessoais e não sobre suas ideias ou projetos. Nesse ponto, os partidos políticos possuem função essencial a fim de abandonar a ideia do eleitor de que o essencial não está alicerçado de modo individualizado, mas se encontra na força das ideias políticas – e, com isso, o benefício à população se traduz a partir da efetiva representatividade, que é, por fim, a prerrogativa máxima do sistema político democrático nacional.

REFERÊNCIAS

BANHOS, Sérgio Silveira. **Lei da Ficha Limpa aplica regras imprevisíveis**. 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-set-30/candidato-nao-surpreendido-regras-nao-prever>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRANCO, Paulo; MENDES, Gilmar. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. **Decreto 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. **Emenda Constitucional de Revisão nº 14, de 5 de junho de 1994**. Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/ecr4.htm#art1. Acesso em: 13 mar. 2018.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Lei da Ficha Limpa**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006**. Altera os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11313.htm. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Lei das Inelegibilidades.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 11 maio 2018.

_____. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm>. Acesso em: 5 maio 2018.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Lei nº 9.840, de 29 de setembro de 1999. Lei contra a compra de votos.** Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9840.htm>. Acesso em: 23 maio 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei Complementar 518, de 29 de setembro de 2009.** Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1995.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 18 mai. 2018.

ENRÍQUEZ, Igor de Carvalho. Razão prática, autoridade e normatividade. **Interscienceplace**, v. 10, n. 1, jan./mar. 2015, p. 1–23. Disponível em: <<http://www.interscienceplace.org/isp/index.php/isp/article/viewFile/311/308>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino; MEZZARROBA, Orides. A Lei da Ficha Limpa – O Cavalo de Tróia do protagonismo do Poder Judiciário. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 974, ano 105, p. 111–128, dez. 2016

FRANÇA, R. Limongi. **A irretroatividade das leis e o direito adquirido**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

GUSSI, Evandro Herrera Bertone. **A representação política**. 2009. 201 f. Tese (Doutorado em Direito de Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Positivo/Downloads/Evandro_Herrera_Bertone_Gussi_Tese.pdf.>. Acesso em: 19 mar. 2018.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Ícone, 2000.

MARITAIN, Jacques. **O homem e o Estado**. Tradução de Alceu Amoroso Lima. 3. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1959.

MENDONÇA, Valda de Souza. **Voto livre e espontâneo: exercício de cidadania política consciente**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MORAES, Ricardo Quartin de. **A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL. **Quem somos**. [2018]. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/>>. Acesso em: 14 mar. 2018

PINTO, Djalma. **Elegibilidade no direito brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2008.

PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid. **Comentários à Lei da Ficha Limpa**. São Paulo: Atlas S.A, 2014.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo IV. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 16. ed. São Paulo: Impetus, 2018.

RAMAYANA, Marcos; KUFA, Amilton Augusto. **Da irretroatividade parcial da Lei da Ficha Limpa**. 2016. Disponível em:

<<https://www.impetus.com.br/artigo/977/da-irretroatividade-parcial-da-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

REIS, Márlon. **O gigante acordado**: manifestações, Ficha Limpa e reforma política. Rio de Janeiro: Leya 2013.

REIS, Márlon; SANTOS, Luciano. **Lei da Ficha Limpa se aplica a quem foi punido antes da regra**. 2017. Disponível em:

<<https://www.poder360.com.br/opiniaio/justica/ficha-limpa-se-aplica-a-quem-foi-punido-antes-da-regra-diz-idealizador/>>. Acesso em: 3 mai. 2018.

ROSSI, Luiz Antônio. **O guardião da Constituição**: o Supremo Tribunal Federal como poder autônomo no julgamento da Lei da Ficha Limpa. 2016. 135 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2016.

Disponível em:

<<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7048/1/Luis%20Antonio%20Rossi.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

SALES, José Edvaldo P. **As condições de elegibilidade e as inelegibilidades**: (des) construções e aproximações (fissuras) teóricas – um olhar a partir da lei da ficha limpa e da jurisprudência. 2012. Disponível em:

<<http://biblioteca.mppa.mp.br/phl82/capas/Min67.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

SILVA, André Garcia Xerez; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. **Interpretação da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90 a partir da moralidade em Espinoza**. 2014. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a104b341c748a4ac>>. Acesso em: 29 abr. 2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Recurso Especial 758.454/PR**. Voto-vista – Min. Celso Limongi. Relatora: Min. Maria Thereza Assis Moura. Julgado em: 7.6.2010. 2009. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=6794837&num_registro=200500970970&data=20100607&tipo=3&formato=PDF>. Acesso em: 6 maio 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Acórdão Agravo Regimental no Recurso Ordinário 471-53/SC**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 2.12.2014. 2014a. Disponível em:

<<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=47153&processoClasse=RO&decisaoData=20141202>>. Acesso em: 12 mai. 2018.

_____. **Acórdão de Recurso Ordinário nº 73.294**. Julgado em: 2.10.2014. 2014b.

_____. **Acórdão Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 406-69/SP.**

Relator: Min. Henrique Neves da Silva. Julgado em: 7.5.2013. 2013a. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcia%20Regina/Downloads/00000003.PDF>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Acórdão Agravo no Recurso Especial nº 46.017.** Relator: Min. Henrique

Neves da Silva. Julgado em: 20.3.2013. 2013c. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23110794/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-46017-ms-tse/inteiro-teor-111574659>>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. **Acórdão de Recurso Ordinário nº 64.580.** Relator: Min. Arnaldo Versiani Leite Soares. Julgado em: 5.9.2010. 2010a.

_____. **Acórdão de Recurso Ordinário nº 161.660.** Relator: Min. Arnaldo Versiani

Leite Soares. Julgado em: 31.8.2010. 2010b. Disponível em: <file:///C:/Users/Marcia%20Regina/Downloads/PDF448%20ACORD%C3%A3O_001.PDF>. Acesso em: 29 maio 2018.

_____. **Acórdão nº 22.739.** Relator: Min. Humberto Gomes de Barros. Julgado em: 29.9.2004.

_____. **ADC 29/DF.** 2012a. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243342>>_. Acesso em: 20 maio 2018.

_____. **ADC 30/DF.** 2012b. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2243411>>_. Acesso em: 21 de mai. 2018.

_____. **ADI 4.578/DF.** 2012c. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2257978>>_. Acesso em: 30 abr. 2018.

_____. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral. 94.681/SP.** Relator:

Min. Dias Toffoli. Julgado em: 28.02.2013. 2013b. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23088495/agravo-regimental-em-recurso-especial-eleitoral-agr-respe-94681-sp-tse/inteiro-teor-111565159>>_. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. **Estatísticas.** 2018. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>_. Acesso em: 19 mar. 2018.

_____. **Glossário:** confira o que é capacidade eleitoral ativa e passiva. 2013d.

Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/glossario-confira-o-que-e-capacidade-eleitoral-ativa-e-passiva-2013>>_. Acesso em: 19 mar. 2018

_____. **Notícias STF**. 2017a. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=358095>>. Acesso em: 13 mai. 2018.

_____. **Recurso Extraordinário nº 929.670/DF**. Íntegra do Voto Min. Celso de Mello. 2017b. Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE929.670_VotoCM.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2018.

_____. **Recurso Extraordinário nº 929.670/DF – Distrito Federal**. Íntegra do Voto-vista Min. Luiz Fux. 2017c. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE929670votoLF.pdf>> Acesso em: 11 maio 2018.

_____. **STF decide pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa**. 2012d. Disponível em:
<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=200628>. Acesso em: 30 abr. 2018.

TOLEDO, Claudia. **Direito adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy, 2003.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA. **Confira o que é capacidade eleitoral ativa e passiva**. 2013. Disponível em:
<<http://www.tre-sc.jus.br/site/imprensa/noticia/arquivo/2013/marco/artigos/confira-o-que-e-capacidade-eleitoral-ativa-e-passiva/index.html>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Notícias**. 2014. Disponível em:
<<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/lei-da-ficha-limpa-completa-quatro-anos-e-sera-aplicada-pela-primeira-vez-em-eleicoes-gerais>>. Acesso em: 18 de maio de 2018.